

**Muchiut, Analía Cristela**

## **Importancia estratégica del municipio en el desarrollo local de la Ciudad de Avellaneda, Santa Fe en el marco de una visión compartida**

---

**Tesis para la obtención del título de posgrado de  
Magister en Dirección de Empresas**

**Director: Arnoletto, Eduardo Jorge**

Documento disponible para su consulta y descarga en Biblioteca Digital - Producción Académica, repositorio institucional de la Universidad Católica de Córdoba, gestionado por el Sistema de Bibliotecas de la UCC.



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

TESIS DE  
MAGISTER EN DIRECCIÓN DE EMPRESAS

**IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO  
LOCAL DE LA CIUDAD DE AVELLANEDA (SANTAFE), EN EL MARCO DE  
UNA VISIÓN COMPARTIDA**

AUTOR: ANALÍA C. MUCHIUT  
DIRECTOR: EDUARDO ARNOLETTO

Avellaneda (Santa Fe), Julio de 2013

## INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	6
-------------------	---

### CAPÍTULO I: CIUDAD, MUNICIPIO Y SU NATURALEZA

CIUDAD.....	8
1. Crecimiento de las ciudades.....	9
2. La urbanización en la Argentina.....	10
3. Concepto de la ciudad.....	11
4. Clasificación de las ciudades.....	12
5. El futuro de la ciudad.....	13
HISTORIA DEL MUNICIPIO	
1. Origen.....	15
NATURALEZA Y DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO	
1. Naturaleza.....	15
2. Definición.....	15
3. Fin.....	16
4. Personalidad.....	17
EL MUNICIPIO, LA REGIÓN Y SUS INTERRELACIONES	
1. Concepto de región.....	17
2. Interrelaciones entre municipio y región.....	17
EL MUNICIPALISMO EN SANTA FE.....	23
1. Sentido de pertenencia.....	24
AUTONOMÍA MUNICIPAL	
1. Concepto.....	25
2. Contenido.....	26
3. Concepción histórica.....	28
4. Marco constitucional.....	29
5. Reflexión sobre el tema.....	30
COMPETENCIAS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS EN NUESTRO PAÍS.....	31
1. Competencias propias.....	32

NUEVOS ROLES MUNICIPALES.....	33
1. Nuevo rol del municipio en el proceso de desarrollo económico-social.....	34

## **CAPÍTULO II: ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA**

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO.....	35
EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES.....	37
1. Los ciclos descentralizados.....	37
2. Municipios, grandes ciudades y áreas metropolitanas.....	38
FINANZAS, COMPETENCIAS Y CAPACIDADES DE GESTIÓN	
1. Avances de la descentralización y las capacidades de financiamiento.....	40
2. Ingresos y capacidad tributaria de los entes intermedios y los municipios.....	40
3. Transferencias y financiamientos compensatorios.....	41
4. Sistemas de control y dificultades de endeudamiento.....	42
5. Los servicios públicos.....	43
6. Personal de los gobiernos locales.....	44
LA DEMOCRACIA LOCAL	
1. Municipalidades y regímenes electorales locales.....	44
2. Participación ciudadana.....	45
3. Asociativismo municipal y defensa de la autonomía.....	45
4. Avances, limitaciones y perspectivas de la descentralización.....	46
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA EL SIGLO XXI	
1. Interés por la descentralización.....	47
2. Interés por la democratización.....	49
3. Interés por el ejercicio del poder.....	50
LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA	
1. La situación fiscal.....	52
SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....	53

### **CAPÍTULO III: ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO LOCAL**

1. Concepto.....	54
EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL -LOCAL-.....	55
IMPORTANCIA DE PROMOVER LOCALMENTE EL DESARROLLO.....	56
DESARROLLO LOCAL Y DESARROLLO MUNICIPAL.....	57
EXIGENCIAS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN.....	59
DIFICULTADES DE LAS PYMES Y MICROEMPRESAS LA DEMANDA DE LA BASE ECONÓMICA LOCAL.....	60
1. El acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas.....	61
2. Fomento de la asociatividad y la cooperación entre las micro y pequeñas empresas.....	61
3. Otros criterios para impulsar el Desarrollo Económico Local.....	62
LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO LOCAL.....	62
EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO.....	63
SERVICIOS QUE PUEDE PRESTAR EL MUNICIPIO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL CUESTIONES PRÁCTICAS.....	67
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO LOCAL.....	68
COMO INVOLUCRAR EL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO LOCAL.....	69
EL FOMENTO DE LAS ASOC PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	70

### **CAPÍTULO IV: GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES**

CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	71
FUNCIONES Y ROLES DIRECTIVOS.....	72
LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO EN EL MANAGEMENT.....	76
LA GERENCIA ACTUAL: CARACTERÍSTICAS.....	77
LA VISIÓN RELACIONISTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	78
RELACIÓN CON ORGANIZACIONES SOCIALES.....	79
EL PLANEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES.....	83
LA DIRECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES	

1. Dirección: concepto y alcances.....	85
2. Estilos de conducción.....	86
3. Conducción: liderazgo y gerenciamiento.....	87
4. Cultura organizacional: concepto y funciones.....	88
5. El cambio cultural: hacia una cultura de calidad total.....	89
6. Capacitación, motivación, comunicación.....	90
EL CONTROL DE LOS RESULTADOS.....	92
ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO.....	95
1. Definición de misión y objetivos en el sector privado.....	96
2. Definición de misión y objetivos en el sector público.....	98

## **CAPÍTULO V: EL SECTOR PRODUCTIVO EN LOCALIDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS**

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	99
PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS -PYMES-.....	100
CLUSTERS DE PYMES.....	106
1. Principales clústeres en el norte santafesino.....	108
PARQUES INDUSTRIALES.....	109
1. Infraestructura.....	110
2. Incentivos.....	110
PARQUES TECNOLÓGICOS.....	111
INCUBADORA DE EMPRESAS.....	111
EL SECTOR PRODUCTIVO EN EL DEPARTAMENTO GENERAL OBLIGADO	
1. Generalidades.....	113
2. El sistema productivo .....	114
3. El sistema educativo.....	114

## **CAPÍTULO VI: LA CIUDAD DE AVELLANEDA**

LOCALIZACIÓN.....	116
HISTORIA, CULTURA Y PRINCIPALES BASES DE LA ECONOMÍA.....	118
1. Algodón.....	119
2. La industria.....	120
3. Cooperativismo.....	120

4. Círculo Católico de Obreros.....	120
EL SECTOR PÚBLICO.....	121
1. Municipalidad de Avellaneda.....	121
2. Secretaría de Producción y Desarrollo.....	124
EL SECTOR PRIVADO.....	131
1. El sector agropecuario.....	131
2. El sector industrial.....	136
3. El sector comercial.....	144
4. El sector servicios.....	145
ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES.....	148
EL MUNICIPIO Y SU RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES.....	149

## **CAPÍTULO VII: ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO**

### **EJES CENTRALES**

1. Riego.....	151
2. Desarrollo de nuevas industrias.....	152
3. Asesoramiento a PYMES en nuevas herramientas de gestión y management.....	155
4. Nuevos instrumentos financieros.....	156

### **EJES TRANSVERSALES**

1. Infraestructura.....	157
2. Educación.....	158
3. Responsabilidad Social Empresaria.....	159

### **RELACIÓN ENTRE MUNICIPIO, EMPRESAS E**

INSTITUCIONES SOCIALES.....	160
-----------------------------	-----

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>161</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>162</b>
--------------------------	------------



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene la intención de capitalizar la experiencia vivida a lo largo de poco más de veinte años de desempeño en el municipio de Avellaneda, como integrante del equipo de trabajo del Departamento Ejecutivo, concretamente en el cargo de Secretaria de Hacienda.-

En ese contexto se ha planteado la importancia que reviste para toda comunidad organizada, sus dirigentes y funcionarios, tener una visión estratégica compartida de desarrollo. Se pretende plasmar en esta tesis los principales lineamientos de ese planeamiento.-

El objeto de estudio, entonces, es el municipio de Avellaneda y su planificación estratégica orientada al desarrollo local, planteando como hipótesis que al gobierno local le cabe un rol decisivo en esta cuestión, y que debe liderar ese proceso de planificación para la definición de los principales ejes de acción que conducirán al desarrollo.-

Para lograr lo antes expuesto se propone identificar los lineamientos privados y públicos tendientes a alcanzar económica y socialmente el bienestar general, identificar el rol que les cabe a las PYMES, precisar la importancia de aplicar nuevas herramientas de management en la administración pública, establecer relaciones público-privadas y crear nuevos y mejores canales de participación ciudadana.-

El capítulo uno incluye la caracterización de lo que se denomina ciudad, el origen de los municipios, su naturaleza y relación con la región. El municipalismo en Santa Fe, la autonomía municipal, las funciones tradicionales y sus nuevos roles.-

Se aborda luego en el capítulo dos el rol de los gobiernos locales en América Latina, su evolución, finanzas, competencias y capacidad de gestión. La democracia local, sus niveles de participación y el interés por la descentralización de los gobiernos municipales.-

Ya en el capítulo tres se introduce el tema del rol de los municipios en el desarrollo local, la importancia de promover localmente el desarrollo, las dificultades de las PYMES en ese contexto, y las mejores prácticas internacionales.-

En el capítulo cuatro se expone el tema específico de la gestión de las organizaciones, el management actual y la visión desde la administración pública municipal. Se aborda la importancia de planear las actividades en el marco del presupuesto anual. Finalmente, se trata de marcar las diferencias entre el gerenciamiento del sector público y el privado.-

El capítulo cinco indaga al sector productivo en localidades pequeñas y sus PYMES, los clústeres, parques industriales, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, y las características de este sector en la región del norte santafesino.-

El capítulo seis se aboca a describir la ciudad de Avellaneda, su historia, cultura, las principales bases de la economía, y su sector público, privado y las entidades no gubernamentales.-

El capítulo siete, finalmente, propone las estrategias para el desarrollo, sus ejes centrales, transversales y la relación entre municipio, empresas e instituciones sociales.-

## **CAPÍTULO I**

### **CIUDAD, MUNICIPIO Y SU NATURALEZA**

Con el objetivo de desentrañar y aclarar las cuestiones conceptuales, se cree conveniente exponer el pensamiento de diferentes autores acerca del origen, significado, caracterización y naturaleza jurídica del tema que ocupa a este capítulo.-

#### **CIUDAD**

Muchos y grandes pensadores han opinado acerca de las causas que originan las ciudades. Aristóteles, Fustel de Coulanges, Ihering, Posada, Weber, Lefebvre y Mumford, entre otros. Tomando como base sus escritos, se resumirá esta disquisición diciendo que son una conjunción de causas las que fundan una ciudad. En resumen, son las necesidades sociales de las personas las que originan las ciudades.-

“La ciudad constituye un hecho de la naturaleza, lo mismo que una cueva o un hormiguero. Más también es una obra de arte consciente y contiene, dentro de su almacén comunal, muchas formas de arte más simples y más personales. La mente adquiere forma en la ciudad y, a su vez, las formas urbanas condicionan la mente. El espacio, lo mismo que el tiempo, se reorganiza artísticamente en las ciudades, en las líneas periféricas y en las siluetas de los edificios. Al elegir los planos horizontales y los picos verticales, al utilizar o rechazar un lugar natural, la ciudad conserva la huella de una cultura y una época y la relaciona con los hechos fundamentales de su existencia. La cúpula, el capitel, la avenida abierta y el patio cerrado nos revelan no solamente las diferentes disposiciones físicas, sino también las concepciones esencialmente diferentes del destino humano. La ciudad es de utilidad física para la vida colectiva y un símbolo para aquellos movimientos colectivos que aparecen en circunstancias favorables. Junto con el idioma, es la obra de arte más grande del hombre”<sup>1</sup>.-

---

<sup>1</sup> Introducción al derecho constitucional, Zavalía, Bs. As., 1976, cap I.-

De los 500 mil a 1 millón de años a que se remonta la historia del hombre, se calcula que sólo hace aproximadamente 5 mil años surgió la primera ciudad. Tuvo que pasarse del salvajismo paleolítico a la barbarie neolítica, para que nuestros antepasados dejaran de ser nómades, que vivían de la caza y la pesca y se convirtieran en agricultores que debían quedarse cerca de sus campos. Así, en la Nueva Edad de Piedra surgieron las primeras aldeas y luego llegó la Era de los Metales, que implicó el surgimiento de la ciudad<sup>2</sup>.-

Hay diversas hipótesis sobre la forma en que nacieron las primeras ciudades. Y tuvieron sus características particulares según fueron pasando por las eras antigua, medieval, moderna y contemporánea. Nos detendremos brevemente en esta última<sup>3</sup>.-

### **Crecimiento de las ciudades**

En esta Era, asistimos al crecimiento de las grandes ciudades, que formarán las metrópolis y megalópolis contemporáneas.-

Recordemos que en la Antigüedad las grandes ciudades como Babilonia, Roma, etc., pudieron alcanzar 1 millón de habitantes. Pero en el siglo XIX el crecimiento fue espectacular, siendo una de las causas principales la revolución industrial. Sólo por dar un ejemplo, en Inglaterra y Gales, de 1801 a 1891, la población rural pasó de 6,6 millones a 9,2 millones, y la urbana de 2,3 a 19,8 millones; y Buenos Aires de 40 mil habitantes en 1801 a poco más de 1 millón en 1905.-

Esto también visualiza el traslado de lo rural a lo urbano, y en particular a las grandes ciudades.-

Estas tendencias han continuado en el siglo XX de una manera verdaderamente explosiva, y América Latina está a la cabeza de este proceso.-

- Causas: En cuanto a las causas de crecimiento de las ciudades, Adolfo Posada<sup>4</sup> señala las siguientes: 1) por razones comerciales, que han mundializado la economía concentrando la población; 2) por la total transformación del sistema industrial; 3) por el progreso de la agricultura,

---

<sup>2</sup> Antonio M. Hernandez (h). Derecho Municipal, vol. I, pág. 36. Ed. Depalma, 1984.-

<sup>3</sup> Ibidem, pag. 54.-

<sup>4</sup> Ibidem, pag. 57.-

que ha hecho posible el sostenimiento de las ciudades sin mucha población en el campo; 4) por obra de la voluntad política, que ha creado capitales como Madrid y Washington (Se podría agregar Brasilia y La Plata). Las enunciadas son las que impulsan el movimiento de concentración de la población de modo general, pero hay autores<sup>5</sup> que señalan otras causas secundarias en que la ciudad se ofrece como causa y efecto de su propio crecimiento. Se resumen en aquellas que han convertido o tienden a hacer de la ciudad un medio social más cómodo, atractivo y sano; es decir, las que han permitido iniciar la solución, y a veces, resolver aunque sea parcialmente, el problema de la ciudad.-

### **La urbanización en la Argentina**

El proceso de urbanización de la Argentina es uno de los más acelerados del mundo. Ya en la segunda mitad del siglo pasado presentaba signos notorios, que se acentuaron en el presente, figurando nuestro país entre los más urbanizados de la tierra.-

Globalmente, este proceso “presenta un rápido crecimiento de la proporción de población que reside en aglomeraciones urbanas, con desaceleración del crecimiento de la población rural y además un desarrollo urbano regional muy irregular por la gran concentración de la población en el área metropolitana del Gran Buenos Aires”<sup>6</sup>.-

Considerando como urbana a las poblaciones de más de 2 mil habitantes, y siguiendo el estudio recientemente mencionado, también se advierte gran crecimiento del número de núcleos urbanos, que de 113 en 1895 se elevaron a 589 en 1970, aunque la mayor parte de ellos correspondió a localidades de 2 mil a 20 mil habitantes. No obstante ello, también existió aumento considerable de núcleos intermedios y mayores, ya que en 1895 había un solo núcleo mayor de 100 habitantes y en 1970 éstos ascendían a 15.-

---

<sup>5</sup> Max Weber. Economía y Sociedad, Primera Parte, 1921-1922.-

<sup>6</sup> Desarrollo regional, migraciones y primacía urbana en Argentina, Fundación para el Desarrollo de América Latina, Instituto de Estudios de Población, Proyecto Fudal-Pispal, Rep. Arg., 1978, pag. 1.-

A su vez, la distribución de la población según el tamaño de núcleos urbanos permite observar gran concentración en las localidades mayores.-

Asimismo, se visualiza que el “salto” más fuerte en la tendencia a la concentración de la población se dio entre 1914 y 1947, período en el cual indudablemente la distribución espacial de la migración internacional siguió el mismo movimiento centrípeto de la población nativa y a partir del cual pareciera haber una estabilización del fenómeno. Esta concentración se manifiesta especialmente en el núcleo mayor de 1 millón de habitantes (Gran Buenos Aires), y en menor medida en los núcleos de 100 a 500 mil, mientras que los núcleos de 50 a 99 mil presentan una concentración de población bastante inferior.-

El Gran Buenos Aires acusa una marcada macrocefalia para el país y dificulta la existencia de un sistema urbano equilibrado. Este fenómeno se repite en muchas provincias en relación a sus poblaciones respectivas. En el caso de la provincia de Santa Fe, las ciudades de Rosario y Santa Fe, son las que concentran, en la forma explicitada, la mayor concentración de la población.-

Esta acuciante realidad nos muestra que nuestro país se sigue urbanizando en forma desordenada. Frente a ello urge tomar medidas que encaucen este proceso hacia formas más racionales y justas. Se trata de planes nacionales de desarrollo integrales, en los cuales se incluya el desarrollo urbano, buscando un sistema más equilibrado, que sirva de base a las distintas regiones del país, para asegurar en definitiva una alta y similar calidad de vida para todos los argentinos.-

### **Concepto de la ciudad**

Existe un gran número de conceptos y definiciones, según sea la óptica con que se enfoca el problema urbano. Ésta puede ser sociológicas, económicas, histórico-políticas, filosóficas, y urbanísticas.-

La voz “ciudad” deriva del latín civitas, “conjunto de los ciudadanos de un Estado o ciudad”<sup>7</sup>. El término se emparenta desde su origen no sólo con

---

<sup>7</sup> Rosatti Horacio, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, pag. 13. Imprenta Lux S.R.L, H Yrigoyen 2463, Santa Fe.-

los aspectos demográficos propios de la convivencia sino también con su costado político.-

La civitas romana era el ámbito en el que se expresaba políticamente la comunidad, reservándose para el ámbito familiar los asuntos privados o domésticos. Esta diferenciación entre lo público y lo privado, que surge para el mundo occidental en Roma, habría de teñir el concepto de ciudad con un fuerte acento político-público.-

Desde una perspectiva funcional, la ciudad actual es el ámbito geográfico de escala relacional que más se adapta a los requerimientos cotidianos de los habitantes. No es cierto que la ciudad sea una macro-familia o que proporcionalmente sea a la familia lo que ésta al individuo, porque es de la esencia de aquella la politicidad, mientras que ésta se define por la nota de privacidad. Las dimensiones propias de una ciudad, más allá de su sesgo característico o vocación particular (industrial, portuaria, turística, administrativa, comercial, etc.), son aquellas que permiten dar razonable cumplimiento a las cuatro funciones establecidas en la Carta de Atenas de 1933: habitar, trabajar, recrearse y circular.-

### **Clasificación de las ciudades**

Se pueden hacer dos grandes clasificaciones de ciudades: por su tamaño y por sus funciones.-

- Por su tamaño: es la que distingue entre aldea, pueblo, ciudad y metrópoli. La aldea tiene una población que no excede los cientos de personas, signada por tareas rurales o artesanías.-

El pueblo no excede los 10 mil habitantes y se caracteriza por la influencia cultural, política y económica que ejerce sobre un área rural. Presta servicios comerciales, bancarios, administrativos, médicos, educativos, religiosos y de recreación.-

La ciudad tiene normalmente, como mínimo, 10 mil habitantes y ejerce influencia sobre zonas tanto rurales como urbanas circundantes. Las funciones de las ciudades son complejas y abarcan las realizadas por los pueblos, pero en forma más desarrollada. Existe mayor estratificación y diferenciación en la población.-

La metrópoli surge de la mezcla de la vida urbana y la rural, que se produce alrededor de las grandes ciudades, dado que muchas personas viven en el campo pero trabajan en la ciudad y tienen hábitos urbanos. También puede surgir de la reunión de dos ciudades que estaban próximas, cuyos límites ya no pueden distinguirse. También se da la metrópoli con la simple continuidad física de las poblaciones urbanas, con densidad de población baja en la franja conurbada. La comunidad metropolitana es un sistema complejo de poblaciones rurales y urbanas diferenciadas, integradas y dominadas por una gran ciudad central.-

- Por las funciones: para esta clasificación se tiene en cuenta los centros económicos, centros políticos, centros culturales, centros recreativos, ciudades residenciales, ciudades simbólicas, ciudades diversas.-

### **El futuro de la ciudad**

Parece evidente que la vida humana será urbana. Así lo afirman el continuo abandono de la vida rural y la constitución de megalópolis.-

Entonces, cabe preguntarse como impacta esta realidad en el hombre, sujeto al drama de la sociedad de consumo, a los medios de comunicación masivos, entre otros, que ejercen su poder sobre todo en las grandes ciudades. También es cierto que “el hombre experimenta una nueva soledad, no ya de cara a una naturaleza hostil que le ha costado siglos dominar, sino en medio de una muchedumbre anónima que le rodea y dentro de la cual se siente como un extraño”<sup>8</sup>.-

A pesar de esta realidad, hay esperanzas en la “adaptabilidad humana”, pues si hace más de cinco mil años nuestros antepasados, de errantes cazadores y pescadores se convirtieron en agricultores y ganaderos sedentarios y crearon las ciudades, es posible pensar que el hombre, con su voluntad e imaginación, superará la actual situación, ya que ella no significa una revolución tan radical como aquella.-

En este orden de ideas, el destino de la ciudad está, indisolublemente, unido al del hombre. No puede ser de otra manera, ya que la ciudad es la obra cultural por antonomasia y, en consecuencia, será un

---

<sup>8</sup> Como lo dijo con ponderación, desde el sillón papal, Paulo VI, en carta dirigida al cardenal Mauricio Roy.-



producto de lo que el hombre es y será. Es la ciudad de la democracia, de la libertad y de la justicia. Una ciudad en que todos los hombres –los del centro y las orillas- tengan el “derecho a la ciudad” (según la expresión de Lefebvre), como nuevo derecho humano.-

Una ciudad que sea la expresión de un nuevo humanismo y la superación de la incultura que caracteriza al hombre de nuestro tiempo. Una ciudad que posibilite ampliamente la participación y la realización en libertad de todos los hombres y de todo el hombre. Una ciudad de ciudadanos, que amen, sueñen, se apasionen y puedan exclamar como Cicerón: “¡La ciudad, la ciudad! Consagrarse a ella y vivir en su incomparable luz”.-

## **HISTORIA DEL MUNICIPIO**

### **Origen**

No hay uniformidad entre los autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal. Salvador Antonio Leal Osorio<sup>9</sup> sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma.-

Otros autores<sup>10</sup> opinan que se originó en el momento de la expansión de Roma. Había ciudades que se sometían a ser gobernadas arbitrariamente por un enviado de Roma, en cambio otras que, siendo aliadas de Roma conservaban su régimen municipal, sus instituciones, pero recibían ciertas órdenes de ella, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia. –

En esta segunda clase de relaciones surgió el municipio, por cuanto aquí se configura el rasgo fundamental del gobierno local inserto en una unidad política superior.-

---

<sup>9</sup> Dialéctica del municipio. Nomogenia municipal, tesis de doctorado, Universidad de Tulia, Maracaibo, Venezuela, 1962; “Revista de la Fac. de Derecho”, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, n° 9, setiembre-Diciembre 1963, ps. 103 a 172.-

<sup>10</sup> Posada, Bielsa, Hernandez (h).-

## **NATURALEZA Y DEFINICIÓN DE MUNICIPIO**

### **Naturaleza**

Para tratar de desentrañar la naturaleza del municipio se expondrá el pensamiento de Salvador Antonio Leal Osorio<sup>11</sup>. Sostiene que el municipio es “la comunidad localizada de familias e individuos para la prosecución de todos los fines esenciales a la vida”, y agrega “El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales, que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. Es una comunidad para lo civil y político, para lo económico y religioso y para lo intelectual. De allí que no sea una institución civil”.-

El municipio vendría a ser: comunidad natural que tiende al bien común y que a través de una escala ascendente y jerárquica de personas, funciones y bienes, llega al Estado al ser considerada la sociedad políticamente. Esto, tomado del pensamiento de Santo Tomás de Aquino, notable filósofo y doctor de la Iglesia, coloca al hombre en el primer lugar, luego a la familia, y por último a la sociedad política, Estado. Además, como el Estado es una exigencia de orden moral, por tanto, las comunidades intermedias, como integradoras del hombre, son también exigidas moralmente.-

Y si la naturaleza del municipio es similar a la del Estado, no puede estar constituida su compleja esencia por elementos sólo jurídicos, sino también sociológicos, históricos, políticos, e incluso filosóficos. Y así se explica el carácter del municipio como institución, organización de base sociológica, de carácter natural, basada en las relaciones de vecindad, que requiere de un poder y del derecho, para alcanzar el bien común de esa sociedad local.-

La sustancia política y social resulta inequívoca, porque están todos sus fundamentos: hombres ligados por necesidades comunes, que organizan poder y derecho para alcanzar el bien común es la sociedad local.-

### **Definición**

Existen numerosas definiciones del municipio en la doctrina y en la legislación. Se destacarán las que se consideran más acertadas.-

---

<sup>11</sup> De su tesis doctoral, titulada Dialéctica del Municipio.-

Adolfo Posada Expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio “como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.-

Con respecto al segundo, dijo: “el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios -autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional.-

En relación al último punto de vista, escribió: “El municipio, legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”.-

Otra definición, escrita en el “Anteproyecto de Ley Orgánica municipal para la Provincia de Córdoba”<sup>12</sup>, en el art. 1 dice: “El municipio es la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”.-

- Elementos: El municipio tiene los mismos elementos que el Estado: Territorio, población y poder.-

### **Fin del municipio**

Ya se ha dicho que el fin del municipio es el “bien común” de la sociedad local.-

Este concepto del “bien común” como fin del Estado, sirve para caracterizar el fin del municipio. La diferencia entre ambos está en el ámbito social en que actúa la institución municipal, ceñida a lo local, y esto define el fin del municipio como el “bien común” de la “sociedad local”.-

---

<sup>12</sup> Antonio M. Hernández (h), U.N. Córdoba, Cba, 1977, pág. 51

## **Personalidad del municipio**

Resulta evidente que el municipio tiene personalidad jurídica. Así lo reconoce la doctrina y la legislación<sup>13</sup>. Esta personalidad jurídica “es una consecuencia del proceso histórico de la conquista romana. Fue creada -dice Greca-, en un principio, como un *modus vivendi* entre la ciudad conquistadora y las ciudades sometidas.-

Es necesario destacar, respecto del municipio, que su reconocimiento en nuestro país deviene de la propia Constitución nacional, en el art. 5.-

## **EL MUNICIPIO, LA REGIÓN Y SUS INTERRELACIONES**

Es necesario ubicar a la institución local no sólo dentro del Estado, sino, más específicamente, en la región. Se realizarán las interrelaciones entre municipio y región en los territorial; económico; institucional, etc.-

### **Concepto de región**

Según Alfredo Poviña<sup>14</sup>, región “Es una agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad”.-

### **Interrelaciones entre municipio y región**

- En lo territorial: Son inconcebibles el municipio y la región sin asentamiento en determinados lugares. Casi siempre el municipio integra determinada región, y en el caso de la provincia de Santa Fe, están conformados en diecinueve Departamentos territoriales con representación política en la Cámara de Senadores de la provincia, un senador por Departamento. Estas regiones abarcan zonas urbanas y rurales.-

---

<sup>13</sup> Ver: Albi, Derecho municipal comparado..., págs. 30/31; Martins, ob. Cit., pag. 67; Rafael Bielsa, Principios de régimen municipal, págs. 139 y ss.-

<sup>14</sup> La integración regional y el municipio, “Rev. De la U.N de Cba.”, jul-oct. 1969, p. 630.-

- En lo económico: Desde este punto de vista, las interrelaciones son importantes y profundas porque la actividad económica se asienta en el espacio geográfico, suscitando inversiones en las redes de transporte, las aglomeraciones urbanas y las especializaciones. De la aglomeración industrial urbana derivan consumidores cuyos patrones de consumo están diversificados y son progresivos comparados con los de los ambientes rurales agrícolas. Las necesidades colectivas (vivienda, transporte, servicios públicos) surgen en cadena. La ciudad es en primer lugar un bloque de factores productivos. Se trata de la concepción tradicional, mercado de servicios y reserva de mano de obra calificada, que permite la división del trabajo y la diversificación de las actividades. También, en forma simultánea, la ciudad ejerce efectos externos desfavorables o negativos, como el gigantismo de las ciudades la congestión urbana, origina graves problemas de comunicaciones y perjuicios y costos sociales de todo tipo. Como dice Jacques Boudeville “En nuestra civilización puede afirmarse que las poblaciones, tanto pequeñas como grandes, constituyen los centros de gravedad de la estructura socioeconómica del espacio”<sup>15</sup>.-
- En lo institucional: Se deberá analizar cada régimen político para precisar el alcance y profundidad de estas relaciones. Los constituyentes de 1853-1860 tuvieron presentes los dos términos fundamentales del problema político argentino: “nación” y “provincias”, conforme había sido señalado por Echeverría y Alberdi. Pero además, para conformar la tríada institucional nativa, le asignaron rango constitucional al “municipio”, conforme al art. 5.-

La región, aunque no mencionada por la Constitución, puede tener institucionalización en virtud de dos normas: el art. 67 inc. 16, que otorga facultades al Congreso en lo relativo al bienestar general, y el art. 107, que faculta a las provincias a celebrar tratados parciales con fines de administración de justicia, intereses económicos y trabajos de utilidad común. Tal vez para efectivizar mayor coordinación y eficiencia, y por su

---

<sup>15</sup> “Formación y desarrollo de las ciudades argentinas”, Tercer Curso de Temporada sobre la Ciudad Argentina, organizado por la U.N de Córdoba en 1962 y publicado en la “Revista de la U.N de Córdoba”, año IV, n° 3 y 4, jul-oct 1963, ps. 381 a 414.-

liderazgo técnico, sea conveniente una regionalización que comprenda a todo el país, con intervención del gobierno federal, pero siempre y cuando exista una adecuada participación de provincias y municipios, que evite invasión alguna de sus atribuciones. En la Argentina es menester evitar a toda costa la agudización del proceso de des federalización y des municipalización, que tanto daño ha causado, llevándonos al profundo grado de subdesarrollo y desequilibrio en que nos hallamos, con una capital macro cefálica y un cuerpo raquíptico.-

“...La región debe servir a la mejor integración del país pero no constituir un nuevo nivel de gobierno”, según lo expresado por Pedro Frías<sup>16</sup>.-

- En el proceso de planificación: la planificación, instrumento para el gobierno el desarrollo, es un proceso dinámico que tiene diversos componentes. Se debe distinguir entre el “planeamiento municipal” y la “planificación económica” propiamente dicha. El primer concepto se refiere al planeamiento urbanístico, con fines edilicios, estéticos; de higiene o de seguridad social”, y el segundo, a la “planificación más general del Estado nacional, provincial o regional” de tipo económico-social, en la que tampoco se puede prescindir del municipio<sup>17</sup>.-

Planeamiento urbano: Estas tareas constituyen materia incuestionablemente municipal. Toda vez que los municipios son entidades de derecho natural, eficientes para resolver sus problemas, en virtud del conocimiento profundo y directo de los mismos, deberá ser de su competencia la elaboración del planeamiento urbano y la realización del correspondiente ordenamiento urbanístico, dentro de sus áreas administrativas.-

Planificación económica: Guillermo Cano y Carlos Mouchet<sup>18</sup> han expresado: “Dejando de lado por el momento el aspecto relacionado con la determinación de las escalas de competencia institucional o legal, señalamos que la programación económica es siempre de interés nacional por su propia naturaleza, por cuanto persigue objetivos,

---

<sup>16</sup> La provincia argentina, p. 81

<sup>17</sup> Cfr. Salvador Dana Montaña, Estudios de política y derecho municipal, Univ. Del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 1962, p. 128.-

<sup>18</sup> Introducción al estudio de los aspectos institucionales y legales del desarrollo económico-social de la Argentina. “Rev. De Administración Pública”, año III, n°11, Bs. As., Oct-Dic 1963.-

compromete intereses y necesita de instrumentos que deben ser considerados a esa escala, aunque se trate de programas regionales o locales. Lo dicho no impide reconocer y asignar a las autoridades regionales, provinciales o locales, una participación y un campo de acción en los problemas de desarrollo económico”.-

“Más aún: creemos que es indispensable hacerlo. Así en el municipio, donde habita y desenvuelve sus actividades la mayor parte de los seres humanos, tienen su sede las explotaciones industriales y los comercios y es donde se reflejan las necesidades nacionales.-

Condiciones para una participación eficiente del municipio en el proceso de regionalización: Habida cuenta de la importancia del desarrollo; casi innecesario resulta expresar que los municipios deberán tener estructuras administrativas orgánicas, racionales y eficiente, y –los grandes y medianos- organismos específicos de planeamiento. Ésta es una de las maneras de compatibilizar “democracia” y “eficacia” y asegurar una presencia relevante de los gobiernos locales en los procesos de planificación, regionalización e integración provincial, regional o nacional.-

El municipio como promotor del desarrollo: las funciones del municipio en el proceso de desarrollo merecieron especial consideración en importantes certámenes internacionales. Por el alto valor científico alcanzado y jerarquía de la institución, se citará algunas conclusiones de las Naciones Unidas sobre “Servicios Centrales para Gobiernos Locales en América Latina”, realizado en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 28 de mayo de 1968<sup>19</sup>.-

3. **Respecto de la “Racionalización y modernización de los gobiernos municipales”:** “A fin de hacer más efectiva la labor de los municipios en el desarrollo se señalan algunos métodos tendientes a fomentar la participación ciudadana en el gobierno local, tales como el referéndum sobre problemas comunes, la información a los partidos políticos sobre las posibilidades y funciones de las municipalidades, la organización de

---

<sup>19</sup> Informe del Seminario de las Naciones Unidas sobre Servicios Centrales par Gobiernos Locales en América Latina, Río de Janeiro, Brasil, 20-28 de mayo de 1968, Naciones <unidas, ST/TAO/M/43, p. 4 en adelante.-

juntas que agrupen a usuarios de los servicios municipales y establecimiento de juntas de vecinos con miras al mejoramiento de la acción municipal”.-

1. **En relación a la “necesidad de servicios centrales para mejorar la administración local en América Latina”:** los gobiernos centrales ejecutan con frecuencia programas que afectan la vida local de los vecinos de los municipios y la de los propios gobiernos locales. La labor de desarrollo nacional comprende programas y servicios que forzosamente deben llegar a todos los ámbitos de un país. Una de las formas de esta labor debe ser el fortalecimiento de los gobiernos locales como instrumentos de vida sociopolítica y agentes de promoción del desarrollo socioeconómico y político nacional”.-
2. **En el asunto “Capacitación en los gobiernos locales”:** “la carencia de personal técnico y competente ha sido uno de los problemas principales que, en el orden administrativo, han debido enfrentar los municipios de los países latinoamericanos y que ha impedido a los mismos participar en forma efectiva en el proceso de desarrollo. Ello ha sido la causa, en gran parte, de la absorción creciente de labores propias de gobiernos locales por gobiernos centrales”.-
3. **Sobre el “mejoramiento de la administración fiscal municipal”:** “en lo referente a los medios de financiar el desarrollo urbano y a la participación nacional y local, se precisaron los siguientes criterios: a) Es necesario preparar planes en los que se subrayen los elementos físicos, económicos y sociales dentro de la realidad administrativa de cada municipalidad. b) La acción del gobierno local debe procurar atender con oportunidad los problemas derivados del rápido crecimiento urbano, lo que ha traído como resultado, en muchos casos, la formación de áreas periféricas en las ciudades, desprovistas de servicios y facilidades públicas elementales.-
4. **En cuanto a la “planificación como importante reforma administrativa”:** “Uno de los cambios más notables registrados en los últimos decenios ha sido la introducción paulatina de una de las reformas administrativas más profundas de su historia, a saber, la utilización de la planificación socioeconómica.-



5. **En el punto “Descentralización de la planificación”:** “Se consideró importante la descentralización paulatina de la planificación a medida que los entes regionales y locales adquirieran la capacidad técnica para planificar con eficacia.-
  6. **Sobre “la naturaleza de la planificación local”:** “El Seminario consideró que el rápido crecimiento de la población urbana en América Latina tiene impacto directo en la vida de los municipios, que en muchas ocasiones éstos no han tenido los recursos administrativos y financieros suficientes para afrontar con éxito la ampliación rápida de sus obras y servicios y poder así evitar graves problemas económicos y sociales en el desarrollo urbano.-
  7. **En el tema “Los programas de desarrollo de la comunidad y su contribución al mejoramiento del gobierno local:** “Los recursos nacionales e internacionales destinados específicamente a los programas de desarrollo de la comunidad serían más efectivos si se canalizaran a través de los municipios. Se planteó la necesidad de vincular más a los gobiernos locales con los programas de desarrollo de la comunidad.-
  8. **Referente a la “Asistencia técnica de organismos internacionales para el mejoramiento de los gobiernos locales”:** “Los representantes de las Naciones Unidas, tanto de la Sede como de la CEPAL, la OEA, la USAID y del BID, describieron la asistencia financiera y técnica disponibles. Los participantes señalaron que se ha hecho muy poco uso de estos recursos.-
- En lo financiero: El municipio también despliega una actividad política fiscal, presupuestaria, de gastos y recursos públicos y promocionales, que incide en materia económica y social. La política financiera de los gobiernos locales de determinada región debe ser coherente y apuntar a los fines de integración y desarrollo económico, social y cultural perseguidos por la regionalización.-
  - En lo sociológico: Alfredo Poviña expresa: “...Las comunidades regionales presentan diversas formas de concentración, todas las que tienen un denominador común, que es la unidad vecinal, sobre la cual se estructura una forma de tipo político. El resultado de conjunto es la figura

del municipio, que son polos regionales y tienen las siguientes cualidades: la diferenciación, la atracción regional y la promoción del desarrollo<sup>20</sup>.-

## **EL MUNICIPALISMO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE**

La Constitución que rige en la actualidad alcanzó sanción en el año 1962, con el liderazgo de Silvestre Begnis, siendo presidente de la Nación Arturo Frondizi. El tratamiento dado a los gobiernos municipales es escueto, en sólo tres artículos, el 106, el 107 y el 108.-

El primero busca plasmar un concepto de municipio que sirva como núcleo o idea-guía para la regulación posterior. Los expertos en la materia no dejan de observar la confluencia entre un criterio netamente sociológico, que nos habla de “una comunidad con vida propia” pero que no aporta elemento de juicio alguno para conocer cuando se estaría ante ésta; y otro parámetro, netamente legal, que nos dice que el municipalismo puede adoptar dos formas jurídicas diferentes, según tenga más o menos de 10.000 habitantes: las municipalidades y las comunas.-

En realidad, hay una concurrencia de aportes que, en síntesis dice a la sociedad: no todo conglomerado humano es ciudad, debe ser una comunidad con vida propia<sup>21</sup>.-

Para que la Provincia cree la institución municipal se requiere: a) un mínimo de habitantes y b) que esto se concrete en una ley formal.-

El artículo 107 sienta las bases para la organización jurídica del municipio: prevé que éste tenga un importante nivel de autonomía (pero sin llegar a ser plena, de manera que las municipalidades no poseen la facultad de disponer la organización de sus propias instituciones), acoge la división de poderes entre un Intendente y un Concejo (ambos surgidos de elección popular, con mandato por cuatro años, con posibilidad de reelección indefinida), y asigna facultades financieras al gobierno local. En cuanto a las comunas, les atribuye un régimen semicolegiado, de comisión, también con

---

<sup>20</sup> La integración regional y el municipio, “Rev. De la Univ. Nac. De Córdoba, jul-oct. 1969, p. 697

<sup>21</sup> Carrillo Bascary, Miguel; Manual de Procedimiento y Recursos ante Municipios y Comunas, pág. 35; ed. FAS, Rosario, 2001.-

elección popular. En el último párrafo de este artículo se faculta que la Legislatura pueda cambiar la forma de nombramiento de los intendentes. Si se considera que el Intendente se designa popularmente, un cambio a este régimen bien podría llegar a disponer que lo elija el Concejo, o que lo haga el propio Gobernador, etc., volviendo así a formas ya superadas que tenían acogida en constituciones pretéritas.-

El artículo 108 trata de la intervención del gobierno provincial a los municipios.-

A futuro es de esperar que una reforma de la Constitución Provincial introduzca cambios necesarios y ya, a esta altura, postergados, tal como es la declaración de la autonomía municipal y sus alcances, que ponga en consonancia este aspecto con lo expresado por la Constitución Nacional.-

Las formas semidirectas de democracia y otros mecanismos de participación cívica alcanzarían seguramente un alto desarrollo. Las instituciones de control también deberían fortalecerse para atender a un tradicional déficit de las mismas.-

Todo esto potenciaría la vitalidad del municipio y facilitaría que pueda cumplir en mayor medida su función de primer estamento estatal al servicio de los intereses de la comunidad. Aunque se podrían apuntar algunas amenazas: los localismos egoístas; las antipatías ideológicas entre los gobernantes; la pauperización social, que restringe toda participación en el afán de supervivencia; la falta de visión que trascienda el presente; la resistencia al cambio, principal enemigo de los procesos de integración, etc.-

### **Sentido de pertenencia**

Cuando la ciudadanía perciba que la Administración municipal, que le resulta más inmediata, responde a los fines de servicio que la justifican desarrollará un sentido de pertenencia a la misma que le hará identificarse con sus proyectos y esfuerzos. La población se transformará en un partícipe eficaz que no solo acompañará la gestión, sino que le aportará valores y puntos de vistas que enriquecerán la relación.-

Cuando el particular realice reclamos y no obtenga lo solicitado, si verdaderamente posee un sentido de pertenencia, admitirá que existen razones

de interés público que son valederas para tal decisión y con ello se disminuirá el efecto negativo.-

## **AUTONOMÍA MUNICIPAL**

### **Concepto**

El municipio debe ser aprehendido definitivamente como el nivel esencial para la construcción democrática del Estado e, incluso, considerado base vital para la organización en libertad de la convivencia entre los países<sup>22</sup>.- Pese a los esfuerzos realizados a lo largo del tiempo y en diversos lugares, todavía no se ha alcanzado a rever la clásica concepción que relega al municipio a un nivel inferior de gobierno.-

Tomás de la Quadra Salcedo ha dicho: "... el modelo liberal del municipalismo, el modelo que arranca de la Constitución de Cádiz, y que a pesar de que llena de contenidos democráticos aquellos municipios que idean los constitucionalistas de Cádiz, sin embargo tienen una pesada carga, un pesado lastre que es un tributo a las ideas constitucionales y racionalistas de la época. Se piensa que no puede haber cuerpos intermedios, se piensa que la soberanía nacional es indivisible, que la única división es la división de poderes, y por tanto que las corporaciones locales más que cuerpos representativos son instrumentos de gestión económico-administrativa"<sup>23</sup>.-

La palabra autonomía se encuentra en constituciones, leyes, cartas orgánicas y declaraciones en relación con el municipio, en algunos casos enfáticamente proclamada y, sin embargo, ella por sí no ha alcanzado para proyectarle efectividad.-

Lo antes dicho puede constatarse porque en el orden internacional se subraya hoy la importancia del municipio considerándolo pieza clave en cualquier estrategia de desarrollo humano.-

La preocupación central acerca del municipio gira en torno a la noción de autonomía ligada, no tan sólo a definiciones constitucionales y legales, sino a su contenido y alcances prácticos.-

---

<sup>22</sup> Heredia, José Raúl, El Poder Tributario de los Municipios, pag. 29. Ed. Rubinzal-Culzoni, año 2005.-

<sup>23</sup> Al clausurar, como ministro de Administración Territorial, el Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo sobre Situación Actual y Perspectivas de la Administración Local, reunido en la sede madrileña del Instituto de Estudios de Administración Local, en mayo de 1983.-

Por de pronto, la autonomía, considerada como autogobierno bajo la propia responsabilidad<sup>24</sup>, comporta la determinación de competencias propias para realizar los fines locales. Y éstos exigen suficiencia de medios. Por medios debemos entender, esencialmente, los de naturaleza económico-financiera, es decir, la capacidad de imposición tributaria propia.- Sin esa tal capacidad no es posible, en verdad, proyectar la autonomía en términos de realidad.-

A esas dos notas distintivas de la autonomía referida, esto es, la delimitación de un determinado elenco de competencias y la capacidad de potestad de imposición tributaria propia, se añade el reconocimiento constitucional de la autonomía como garantía, su operatividad directa a partir de ella y la habilitación de vías recursivas judiciales para sostener esa garantía.-

### **Contenido. Principios constitucionales**

Relacionados con el concepto de autonomía, interesa retener, como mínimo, estos cuatro aspectos:

- Estructura y ámbito de la vida local;
- Funciones de la vida local;
- Suficiencia financiera;
- Situación y posición de los municipios en el conjunto de la organización estatal<sup>25</sup>.-

El primero tiene que ver con la dimensión geográfica, con el tamaño de los municipios que deben gestionar intereses locales y también con el ámbito organizativo para encauzar las necesidades de gestión de los intereses locales; el segundo, con las funciones políticas y administrativas de los municipios –íntimamente conectado con el anterior, desde que son éstas las que determinan en gran medida el tamaño óptimo del municipio-, es decir, su competencia constitucional<sup>26</sup>.-

Las modernas constituciones, han consagrado la dimensión autonómica del municipio. Ciertamente, en Argentina, el movimiento fundacional de las nuevas provincias tuvo, en la década 1950-1960, una

---

<sup>24</sup> Heredia, José Raúl, El Poder Tributario de los Municipios, pag. 31. Ed. Rubinzal-Culzoni, año 2005.-

<sup>25</sup> De la Quadra Salcedo, ob. cit.

<sup>26</sup> Ibídem.-

preocupación central: la recepción explícita del municipio autónomo. Ya no se detuvo, y el ciclo constituyente iniciado en 1986 sostuvo esa visión enfatizada en algunos casos con inmejorables definiciones en los textos, aunque todavía formales.-

Durante ese desarrollo, antes de la reforma constitucional de 1994 en el orden nacional, la Corte dio carta de autonomía a las municipalidades<sup>27</sup>, asomándose, tardíamente, al Derecho Público provincial. Para el municipalismo, esto significaba el reconocimiento de una dimensión institucional que provenía -proviene- de la Constitución misma conforme a la interpretación que su mejor tradición hizo del artículo 5º<sup>28</sup>.-

Si bien el municipalismo obtuvo una gratificación con esta sentencia, no ha podido y no podrá cesar en su lucha porque, luego de ese pronunciamiento, la Corte conmovió en más de una oportunidad lo que en él había dicho.-

Con la reforma de 1994 desembarcó la palabra autonomía en la Constitución, que ella no empleó explícitamente antes ni para referirse a las provincias.-

El maestro Alberto Antonio Spota, al referirse al repetido uso de la palabra autonomía en el texto constitucional de 1994, recordó que ella se definió hasta la reforma de función esencialmente de los artículos 13, 3 y 104, hoy 121, de la Constitución Nacional. Y añadió que, a diferencia de lo que acaecía hasta 1994, el concepto de autonomía ha dejado evidentemente de ser unívoco<sup>29</sup>.-

Desde el punto de vista de la dogmática constitucional, José Raúl Heredia se pregunta si puede decirse que se ha coronado un proceso al recibirse con la máxima jerarquía normativa la expresión “autonomía municipal”.-

Por de pronto, los alcances del artículo 123 de la Constitución Nacional están hoy en plena discusión. Para algunos, él viene a complementar al artículo 5º que impone a las provincias asegurarlo. La cuestión aparece irresuelta, sin embargo, por el pensamiento de quienes siempre entendieron

---

<sup>27</sup> “Martínez Galván de Rivademar, Ángela D. B. c/Municipalidad de Rosario”, sent. de 21/03/89.-

<sup>28</sup> Heredia, José Raúl, El Poder Tributario de los Municipios, pag. 33. Ed. Rubinzal-Culzoni, año 2005.-

<sup>29</sup> En Ensayo sobre el artículo 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios [Boletín Informativo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Año XVII, N° 177, ps. 4-10].-

que aquellas palabras de la Constitución aludían a delegación de potestades provinciales, esto es, la dimensión autárquica del municipio, que perdura.-

Aún hoy, una porción importante de doctrinarios sigue entendiendo que, más allá de las palabras empleadas, el municipio no puede ser sino autárquico. La doctrina de la autarquía municipal ha recrudecido, a veces enmascarada, al decir de Heredia. Y ello, opina el citado autor, está vinculado a la ausencia del espíritu de la libertad, que nos ha sido tan esquivo en Argentina.-

### **Concepción histórica**

Los antecedentes históricos permiten sustentar un concepto de municipio ligado a un origen natural, anterior a la ley, esencial para la efectiva vigencia de la forma federal de gobierno y de la libertad como principio, que entronca sus raíces en el cabildo -en cuyo derredor nació nuestro país- y que fue enaltecido por la especial consideración que él tuvo en el pensamiento de los fundadores de la organización nacional.-

Sobre esa base, José R. Heredia dice que el municipio es la familia de familias. Es, así, la segunda sociedad fundamental en la que se realizan los más trascendentes fines de la persona humana y no una mera división territorial con objetivos administrativos. Se trata de una asociación natural que la ley únicamente reconoce, no crea.-

El desarrollo de la aspiración autonómica es consecuencia del crecimiento natural de la persona, que reclama libertad para sus actos y rechaza todo tutelaje.-

La Constitución de la Nación y, en su desarrollo, el Código Civil -y, antes que ellos, el Derecho Histórico- reconocieron la personalidad jurídica de los municipios y su facultad de regirse para el cumplimiento de sus fines sin injerencias de otro poder.-

Con esta dimensión quedó exigida su existencia en la Constitución de la Nación (art. 5°), aunque no fue ella seguida después, según se sabe. La interpretación dogmática, alejada de aquellos antecedentes, erigió a contramano de sus orígenes un municipio de delegación, de creación legal, con fines estrechos, meramente administrativos. Tal concepto abrogó toda idea de libertad e hirió de gravedad el sistema federal de gobierno.-

## **Marco constitucional**

A esta altura del desarrollo del tema, se considera oportuno transcribir los artículos pertinentes de la Constitución Nacional y de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, que versan sobre el régimen municipal.-

- Constitución Nacional (1853-1994):

**Artículo 5°.-** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.-

**Artículo 123.-** Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (texto según la reforma de 1994).-

- Constitución Provincial de Santa Fe (1962):

**Artículo 106.-** Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia, gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen.-

Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por la ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas.-

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de función o segregación que se susciten.-

**Artículo 107.-** Los municipios son organizados por la ley sobre la base:

1. De un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;
2. Constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y



3. Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.-

A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo de cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.-

Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.-

Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación.-

**Artículo 108.-** La Provincia puede intervenir por Ley, o por decisión del Poder Ejecutivo, en receso de la Legislatura, con cargo de dar cuenta inmediata a ésta, los municipios y comunas, a los solos efectos de constituir sus autoridades en caso de acefalia total, o de normalizar una situación institucional subvertida.-

En el caso de intervención por resolución del Poder Ejecutivo, la Legislatura puede hacerla cesar al examinar los fundamentos de aquella.-

### **Reflexión sobre el tema**

Para concluir el tema, se estima pertinente volcar la opinión de Antonio M. Hernandez (h)<sup>30</sup>, quien sostiene, luego de revisar la doctrina, legislación y jurisprudencia nacionales, que en nuestro país los municipios tienen la cualidad de autónomos.-

Dicha autonomía tiene una calificación que la distingue de la correspondiente a las provincias, y es la de “municipal”.-

---

<sup>30</sup> Derecho Municipal, Vol. I, p. 308, ed. Depalma, año 1984.-

Queda así reconocida la distinta jerarquía institucional de la autonomía local, que se circunscribe al ámbito comunal, siempre inserto en una entidad política superior, que en este caso es la provincia.-

Nada empece la coexistencia de ambas autonomías, como bien lo destacaron Vinelli, Weiss, Elguera, Mouchet y otros.-

Esta autonomía municipal es de dos tipos: plena y semiplena<sup>31</sup>. La primera corresponde a los municipios que tienen los cuatro aspectos o fases de la autonomía: institucional, política, administrativa, y financiera, y que es el caso de siete provincias argentinas, que admiten el dictado de la propia carta orgánica municipal sólo para los municipios de primera categoría.-

La segunda es la perteneciente al resto de los municipios, que sólo tienen tres aspectos de la autonomía municipal: política, administrativa y financiera.-

## **COMPETENCIAS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS EN NUESTRO PAÍS.-**

De diversas clasificaciones que se pueden encontrar respecto de las competencias atribuidas a los municipios, se expondrá la realizada en el derecho argentino, quien las divide en: **propias**: “todas aquellas que constitucional y legalmente en forma exclusiva ejerce la municipalidad para servir con eficacia, dinamismo, responsabilidad y economía a los intereses de su población y territorio y los requerimientos de su propia administración”; **concurrentes**: “aquellas que para atender las necesidades de la población y el territorio comunal, ejerce la Nación, la provincia y la municipalidad en jurisdicción de ésta. Así puede ocurrir y ocurre, por ejemplo, en materia de salud pública, educación, energía, vialidad, vivienda, transporte, obras sanitarias, previsión social, seguridad pública, etc., cuando actúan en el ámbito comunal organismos o servicios nacionales, provinciales o municipales”; y **delegadas**: “aquellas que correspondiendo legalmente a la Nación o a la provincia, se atribuyen para su ejecución, supervisión, vigilancia o control, a las autoridades u organismos comunales, sea por ley o por convenio

---

<sup>31</sup> Incorpora estos términos en reemplazo de el de “autarquía”, en el entendimiento de que esas designaciones son más precisas en la lengua española.-

interjurisdiccional”. Ejemplos serían las funciones delegadas en algunas materias de policía y del Registro Nacional de las Personas<sup>32</sup>.-

### **Competencias propias**

Se detallarán las competencias propias, en el entendimiento que son las netamente municipales, las más importantes. Corresponde aclarar que las competencias de las municipalidades varían según la legislación de cada provincia.-

Entonces, aplicando la clasificación del Dr. Morán antes mencionado, observamos:

1. En lo político, convocar a elecciones de sus miembros; juzgar de la validez de ellas; juzgamiento del intendente por el Concejo Deliberante por mala conducta, delitos comunes, mal desempeño, etc.; facultades disciplinarias del Concejo Deliberante sobre sus miembros; proponer temas para la designación de jueces de paz y darse su propia carta orgánica.-
2. En lo económico-financiero: establecer impuestos<sup>33</sup>, tasas y contribuciones; contraer empréstitos; formular su presupuesto de gastos y recursos; invertir libremente sus rentas; aprobar las cuentas de inversión; fomentar el turismo; tener mercados de concentración de abasto, ferias, mataderos, etc. ; asegurar el expendio de los artículos alimentarios en las mejores condiciones de precios y calidad, organizando, si fuere menester, la elaboración y venta de ellos; aceptar o rechazar legados o donaciones y arrendar bienes comunales.-
3. En lo social: establecer centros de salud, hospitales, salas de primeros auxilios, dispensarios, etc.; institutos de beneficencia; hogares de niños y ancianos; servicios fúnebres; crear institutos de cultura intelectual y física en instrucción primaria, bibliotecas y museos; realizar o controlar espectáculos públicos y fomentar la educación y cultura popular<sup>34</sup>.-

---

<sup>32</sup> La competencia municipal, ámbitos más cualificados, ponencia, Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, 1967, I.E.A.L., t. I, ps.587/588.-

<sup>33</sup> En la provincia de Santa Fe, si bien la Ley Orgánica de Municipios n° 2756 establece esta potestad, la Constitución de la Provincia de Santa Fe, sancionada posteriormente a la mencionada, no lo admite.-

<sup>34</sup> En estas competencias, si bien en la Provincia de Santa Fe están posibilitadas a los municipios, las restricciones presupuestarias tornan prácticamente imposible su concreción.-

4. En lo jurisdiccional: ejercer el poder de policía represivo en las materias de competencia local y crear tribunales de faltas.-
5. En lo administrativo: nombrar y remover los funcionarios y empleados; administrar los bienes municipales; prestar los servicios públicos en forma directa o indirecta por medios de municipalizaciones, empresas o sociedades de economía mixta, concesiones, locaciones, etc., y dictar normas de organización, planificación y control administrativo.-
6. En lo urbanístico y en lo rural: sancionar planes de urbanismo, ornato y estética; regular la urbanización y zonificación; deslindar el dominio público y privado municipal; organizar el catastro municipal; efectuar expropiaciones para fines de utilidad pública; prestar los servicios de agua potable, barrido, eliminación de residuos, gas, cloacas, transporte, teléfonos, alumbrado público y otros servicios análogos; realizar la apertura y construcción de calles, avenida, puentes, plazas y paseos; regular el uso de calles y subsuelos; controlar la seguridad e higiene de la construcción; promover la salud pública, estética y comodidad; regular el tránsito y el transporte público; asegurar el saneamiento ambiental; conservar, administrar y regular cementerios; mantener caminos vecinales; efectuar riego de caminos y calles; y, en general, realizar las obras públicas.-

## **NUEVOS ROLES MUNICIPALES**

Con visión de futuro, el municipalismo está hoy en la base de un proceso en el que la acción de los particulares (individualmente; en grupo o asociados) será cada vez mayor y decisiva. Cuanto mayor sean los horizontes de la participación cívica más se potenciarán las características que revestirá el régimen municipal. En este sentido, las demandas populares deberán ser escuchadas cada vez con mayor atención. Va en ello la suerte de la propia administración municipal pues, caso contrario se estará negando a sí misma su propia naturaleza<sup>35</sup>.-

---

<sup>35</sup> Miguel Carrillo Bascary, Manual de Procedimiento y Recursos ante Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe, p. 43, ed. F.A.S, Agosto 2001.-

Según Marchiaro<sup>36</sup>, la aparición de nuevos roles municipales se inscriben, entre otros fenómenos, en el marco de la década de los ochenta y el desarrollo local en los noventa. Y este autor plantea la aparición de nuevas competencias a partir de la discusión entre modelo burocrático versus gerencial; administración versus gobierno local; rol pasivo versus un rol activo frente al desarrollo; un solo mapa jurisdiccional versus varios mapas que interactúan; lo local versus lo intermunicipal, lo micro regional y lo supramunicipal; la dicotomía estatal-privada versus lo público no estatal y el dualismo competencial versus la coordinación de competencias.-

### **Nuevo rol del municipio en el proceso de desarrollo económico-social**

Como lo han dicho importantes encuentros internacionales sobre la materia, el municipio es “socio” y “promotor” del desarrollo político, económico y social en su respectivo país. Por su accionar en cuestiones institucionales, económicas, financieras, sociológicas, etc., tiene que jugar un papel relevante en la integración regional y nacional.-

Deberá participar, si es posible, en todas las etapas de la planificación económico-social, enlazando el planeamiento urbano-regional, a su cargo, con el proceso nacional de desarrollo.-

Las herramientas fundamentales para esta acción serán las relaciones intermunicipales y el apoyo técnico provincial a los gobiernos locales<sup>37</sup>.-

---

<sup>36</sup> El Derecho Municipal como derecho posmoderno: casos, método y principios jurídicos, 1º ed., Buenos Aires: Ediar, 2006.-

<sup>37</sup> Antonio M. Hernandez (h), Derecho Municipal, Vol. I, ps. 436-437, ed. Depalma, enero 1984.-

## CAPÍTULO II

### ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

#### PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Para comenzar el análisis de este capítulo, aparece oportuno transcribir dos reflexiones que permiten vislumbrar la importancia del capítulo<sup>38</sup>.-

*Con todo, las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas de los pueblos son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: la ponen al alcance de la gente, enseñan a los hombres como usarla y cómo disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero, sin instituciones municipales, no puede tener el espíritu de libertad.-*

*Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 1, p. 63*

*Es evidente que un gobierno centralizado adquiere un poder inmenso cuando va aunado a una administración centralizada. Así combinado, acostumbra a los hombres a dejar de lado habitual y completamente su propia voluntad, para someterse, no sólo una vez o en algún respecto, sino en todos aspectos y en todo momento. Consecuentemente, esa unión de poder no sólo los sojuzga obligatoriamente sino que afecta sus hábitos ordinarios; los aísla y luego los influye separadamente.-*

*Alexis de Tocqueville, La democracia en América, 1 p. 90*

Latinoamérica está conformada por el conjunto de países ubicados en el extenso territorio que va desde el Río Bravo hasta Tierra del Fuego. Sus subregiones son: Mesoamérica, con México y América Central (Guatemala, Costa rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá); las Antillas, con

---

<sup>38</sup> La base de análisis de este capítulo se ha tomado del Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, denominado “La descentralización y la democracia local en el mundo”, realizado por la Organización mundial de gobiernos locales y regionales, año 2008. Con el objeto de no dispersar el desarrollo de la tesis, la información volcada será siempre en mayor medida sobre la Argentina y los países que más gravitan en lo social y económico.-

Cuba, República Dominicana y Haití<sup>39</sup>; y América del Sur, compuesta por los Países Andinos (Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela) y el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).-

En América Latina habitan 540 millones de personas, mestizaje de población indígena originaria, colonizadores españoles y portugueses, descendientes de esclavos africanos, varias oleadas posteriores de migrantes europeos y otros grupos diversos. Es la más urbanizada de las regiones en desarrollo: 77,8% de sus habitantes vive en ciudades, aunque el nivel de urbanización varía entre el 93% en Venezuela y el 42% en Haití.-

Los países latinoamericanos presentan grados de desarrollo muy diferentes. Si bien el PIB per cápita medio regional asciende a U\$s 4.044 (CEPAL 2005), es uno de los continentes con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza. Casi el 40% de la población vive en situación de pobreza. Esta desigualdad incide desfavorablemente en el avance democrático y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2005).-

Las formas de los Estados son diversas dada la heterogeneidad de los más de 100 provincias en los países federales; 250 departamentos en las naciones unitarias y los más de 16 mil gobiernos locales en todo el subcontinente. Países extensos -como Brasil, México, Argentina y Venezuela- adoptan el sistema federal, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales. Las otras naciones optan por ser estados unitarios.-

En Latinoamérica prevalece el régimen presidencial, con claro predominio del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado. A partir de 1980, los regímenes autoritarios, entonces mayoritarios en la región, son reemplazados paulatinamente por gobiernos democráticos, que estimulan la elección popular de las autoridades locales.-

Actualmente, todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. La mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados, mediante transformaciones institucionales, políticas y

---

<sup>39</sup> Los países de habla inglesa (Antigua, Barbados, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago) no son abordados en este estudio. Tampoco Puerto Rico y los territorios de ultramar de Francia, Reino Unido y Países Bajos. Sobre Haití sólo se hace una breve mención. No son tampoco abordados Surinam y Guyana.-

jurídicas de las cuales son parte la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales<sup>40</sup>.-

No obstante, la profundidad de las reformas y su impacto difieren de un país a otro.-

## **EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES**

La tensión entre centralización y descentralización ha estado presente en la región desde antes de la construcción de los Estados nacionales. Herencia del pasado colonial, el centralismo de las coronas española y portuguesa se resquebraja durante la época de la Independencia, cuando Cabildos abiertos en las principales ciudades realizan pronunciamientos emancipadores contra las autoridades coloniales.-

Durante el siglo XIX, en las incipientes naciones latinoamericanas se suceden guerras y conflictos que confrontan a grupos federales contra otros unitarios. A lo largo del siglo XX, dichas naciones optan por la centralización política y económica, en deterioro de las entidades intermedias y los municipios. Ya en el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación nacional y las políticas de sustitución de importaciones refuerzan las tendencias centralistas que sólo menguan en el último tercio del siglo, consecuencia de sucesivas crisis económicas y políticas.-

### **Los ciclos descentralizadores**

Durante las décadas de los 80 y 90, la transición democrática se combina con las reformas del Estado y la descentralización. Se percibe que el centralismo está agotado, se busca liberalizar las economías y reducir el gasto estatal, considerado ineficiente. Es posible distinguir dos ciclos descentralizadores: uno más económico y neoliberal, otro con mayor énfasis en los aspectos sociales y democráticos<sup>41</sup>.-

El primer ciclo descentralizador se desarrolla a partir de los 80, en un contexto de crisis de la deuda y alta inflación, y busca reducir el tamaño de la

---

<sup>40</sup> El concepto gobiernos subnacionales se refiere tanto a los gobiernos intermedios, como a los municipios también denominados gobiernos locales.-

<sup>41</sup> Finot, Ivan, 2001 y Wiesner, Eduardo 2003.-



administración central, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado. Las economías sufren fuertes ajustes estructurales, se transfiere la prestación de algunos servicios a los gobiernos subnacionales y se privatizan otros, incluidas las empresas estatales. Aunque la situación varía de un país a otro, este primer ciclo de políticas no genera los resultados esperados, aunque si produce severos problemas sociales, económicos y políticos.-

El segundo ciclo descentralizador se ubica a fines de la década de los 90, en medio de severas crisis financieras y sociales que afectan a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Integra estrategias correctoras del paradigma neoliberal, que incluyen políticas sociales y mayor preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana. El movimiento descentralizador es estimulado por el progreso de la gestión de muchos gobiernos locales en la región<sup>42</sup>.-

Pero estos grandes ciclos se traducen y expresan de modo diferente en cada subregión y tipo de nación. Los países federales refuerzan principalmente los niveles intermedios de gobierno y, luego de ellos, a los municipios.-

Brasil es uno de los países más descentralizados de la región<sup>43</sup>, con una tradición federal que se remonta al nacimiento de la República, a finales del siglo XIX.-

### **Municipios, grandes ciudades y Áreas Metropolitanas**

Los Gobiernos y administraciones subnacionales de Latinoamérica son sumamente heterogéneos. Entre los gobiernos intermedios -estados, provincias o departamentos-, algunos poseen poblaciones y capacidades productivas que superan la de ciertos países -como ocurre con Sao Paulo o Buenos Aires- otros son pequeños y económicamente pobres.-

Por su parte, casi el 90% de los 16 mil municipios de América Latina tienen menos de 50 mil habitantes: algunos administran territorios muy amplios, otros son de tamaño exiguo. La mayoría enfrenta grandes dificultades financieras y restricciones de recursos humanos y técnicos para ejercer plenamente sus competencias.-

---

<sup>42</sup> Surgen gobiernos locales de gestión paradigmática, como ocurre con Curitiba en Brasil o Rafaela en Argentina.-

<sup>43</sup> Más del 40% del gasto público es realizado por los estados y municipios y la distribución de recursos entre los 3 niveles del Estado es la más equitativa de la región.-

Para que la autonomía local opere efectivamente, la legislación de varios países establece bases mínimas para crear un municipio: un territorio de tamaño razonable; población suficiente; y capacidades económicas, sociales y políticas que aseguren una adecuada consistencia institucional. Pero es frecuente que se establezcan municipios sin las bases económicas necesarias.-

Por lo anterior, en algunos países se produce una “atomización” municipal que genera problemas tanto para la prestación de servicios municipales, como en la coordinación entre las instancias gubernativas intermedias y nacionales. En Brasil, por ejemplo, del total de 5.562 municipios, 1.485 se crean entre 1990 y 2001. Ello motiva una enmienda constitucional -la 15/96-, para precisar los requisitos en la formación de dichas corporaciones. México tiene 2.438 municipios y padece en varios Estados de atomización municipal. En Argentina, hay 23 Estados Provinciales y 2.223 municipios. Por su parte, en la provincia de Santa Fe, Argentina, existen 365 municipalidades y comunas<sup>44</sup>.-

En ciertos países unitarios también se observa fragmentación municipal.-

Más de la mitad de la población latinoamericana habita en ciudades de más de un millón de habitantes. Existen 50 ciudades de ese tamaño y cuatro de ellas están entre las 10 ciudades más grandes del mundo: Sao Paulo (17,8 millones de habitantes), Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Río de Janeiro (10,6 millones). Otras tres urbes poseen poblaciones de más de 5 millones (Bogotá, Lima, y Santiago de Chile) y varias superan los 3 millones. Hay también un gran número de ciudades de tamaño intermedio -entre 100 mil y un millón de habitantes- con un dinamismo demográfico y económico notables<sup>45</sup>.-

Dado su gran tamaño la mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe abarca varios territorios municipales y, en algunos casos, más de un Estado o provincia.-

---

<sup>44</sup> Informe 2012 de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe. En algunas de ellas se ha verificado la falta de cumplimiento del requisito de población para su conformación como municipalidad o comuna.-

<sup>45</sup> En la Provincia de Santa Fe podemos mencionar a las ciudades de Rosario y Santa Fe.-

Dada la alta complejidad de los problemas urbanos y territoriales, varios países ensayan políticas de reordenamiento territorial. Otros -como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, y ciertas naciones de América Central- promueven la creación de mancomunidades y otras formas asociativas para ayudar a resolver el problema del pequeño tamaño de muchos municipios, lo que limita su capacidad de respuesta efectiva a las demandas de sus comunidades y ciudadanos.-

## **FINANZAS, COMPETENCIAS Y CAPACIDADES DE GESTIÓN**

### **Avances de la descentralización y las capacidades de financiamiento**

Es evidente el impacto fiscal positivo que ha tenido la descentralización en todos los países. El promedio simple de gasto descentralizado en Latinoamérica sube del 11,6% del gasto gubernamental total en torno al año 1980, al 18,8% entre 2002 y 2005. Se destaca Brasil, que no sólo constituye el país de mayor grado de descentralización fiscal, sino también aquel que muestra el mejor equilibrio de gasto entre los tres niveles de Estado (mayor equidad vertical)<sup>46</sup>.-

En los estados unitarios el peso de las entidades intermedias es menor, tanto porque suelen depender parcial o totalmente del presupuesto del gobierno central, como porque con frecuencia sus ingresos propios son de baja importancia. En general, en estos países los progresos de la descentralización descansan más en los dinamismos de los municipios. Los estados unitarios no otorgan facultades a los municipios para determinar tributos.-

Las naciones con procesos de descentralización más claros mejoran visiblemente la situación de infraestructuras, servicios, y grados de participación, en los territorios más pobres, alejados y rurales.-

### **Ingresos y capacidad tributaria de los entes intermedios y municipios**

La autonomía política de los gobiernos subnacionales depende básicamente de su capacidad financiera, ligada a ingresos propios y estables, principalmente de origen tributario, sobre los que ejerzan control directo. En

---

<sup>46</sup> FMI Finance Yearbook 2002 al 2006; Banco Mundial; Banco de la República de Colombia; Contralor General de la República de Chile; “Descentralización Fiscal en C. América, G. Espitia, CONFEDLCA, GTZ, 2004. “Descentralización en Ecuador”, CONAM; Ministerio de Economía Banco Estado, 2006.-

América Latina, la restricción de la potestad tributaria es una de las principales limitaciones de los procesos de descentralización. En la mayoría de los países los municipios carecen de autonomía para fijar tributos -tasas o impuestos locales- y tienen un alto nivel de dependencia de las transferencias centrales. No obstante, la situación varía mucho entre un país y otro.-

En los países unitarios los tributos que corresponden a las entidades intermedias, cuando éstas existen, son pocos.-

Con excepciones, las potestades tributarias son semejantes entre los municipios de países federales y unitarios. Los tributos más comunes son el impuesto predial o inmobiliario, el impuesto a la circulación de vehículos y sobre las actividades económicas. En toda la región el impuesto inmobiliario es la fuente más importante de ingresos municipales<sup>47</sup>.-

En general, la presión tributaria en América Latina es baja (16,9% del PBI, CEPAL)<sup>48</sup>, y esto es particularmente crítico en el nivel local donde la capacidad de recaudación es débil y lo recaudado generalmente representa un porcentaje limitado del presupuesto local. Por la heterogeneidad de territorios, población y riqueza de los municipios, el rendimiento de los impuestos y las tasas locales es extremadamente desigual. Los municipios urbanos de mayor desarrollo acceden a recursos propios significativos, lo que no ocurre en los municipios pobres, rurales o de territorios aislados<sup>49</sup>.-

Frecuentemente, los municipios no poseen mecanismos suficientes para aumentar la recaudación, sea porque no recaudan directamente o porque no tienen potestad para fijar el nivel de imposición.-

### **Transferencias y financiamientos compensatorios**

Las transferencias de los gobiernos centrales -o intermedios en los países federales- a los gobiernos locales se incrementan durante los últimos años. Pueden adoptar modalidades libres o dirigidas y suelen incluir mecanismos compensatorios para limitar los desequilibrios regionales. Las

---

<sup>47</sup> La Argentina en este tributo, es una excepción, ya que no constituye la principal fuente de ingresos para los municipios.-

<sup>48</sup> Descentralización y Federalismo Fiscal: aspectos teóricos y práctica en América Latina, Seminario internacional, Arequipa, 30 y 31 de octubre de 2006. El país con la presión fiscal más alta es Brasil (35.9%) y Guatemala con la más baja.-

<sup>49</sup> Ibídem. En Argentina, la recaudación propia alcanza, en el año 2000, al 48% del total de ingresos, aunque en algunas provincias no llega al 10%. La principal fuente de recursos proviene de las tasas por servicios de alumbrado, barrido y limpieza, ambiente y salubridad de empresas e industrias, mantenimiento vial y mejoramiento de infraestructuras.-

transferencias libres apoyan las decisiones subnacionales autónomas y se financian mediante sistemas de coparticipación de impuestos. Las dirigidas operan políticas nacionales -como salud y educación- ejecutadas por los gobiernos subnacionales, con traspasos realizados mediante engorrosos sistemas de seguimiento, control y evaluación.-

En América Latina se utilizan diversos sistemas de transferencias - sobre ingresos fiscales o sobre el presupuesto nacional-, con porcentajes fijos o variables, criterios de distribución por niveles de gobierno y otras condiciones. Los criterios de distribución de las transferencias integran distintos factores - población, niveles de pobreza, acceso a servicios, potencial económico, eficiencia en la gestión- pero tienen impactos limitados para acotar las brechas regionales.-

Las transferencias dirigidas abarcan una gran gama de objetivos que responden más bien a políticas nacionales y colateralmente al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local. La mayoría de los países tiene fondos sectoriales par la ejecución de proyectos, que en los países federales pueden ser administrados por los gobiernos intermedios<sup>50</sup>, y en los unitarios por instituciones autónomas que gestionan recursos del gobierno central y del financiamiento internacional de modo centralizado.-

### **Sistemas de control y dificultades de endeudamiento**

El gasto de los municipios latinoamericanos está sujeto a controles internos y externos. Para el control interno, los municipios de mayor dimensión establecen una “Contraloría”<sup>51</sup>, órgano al que se dota de cierta autonomía técnica. En los municipios de estructura débil, dicha tarea se encomienda al tesorero municipal o al encargado de las finanzas (Contador municipal).-

En varios estados unitarios el control externo sobre las entidades intermedias y municipios se confía a la Contraloría General de la Nación, a la Corte de Cuentas o al Tribunal Superior de Cuentas, según el país.-

En los países federales el control externo es más complejo, en virtud de que intervienen tanto las entidades intermedias como las nacionales, De esta manera, en Argentina y Brasil la fiscalización externa del intendente o

---

<sup>50</sup> Así ocurre con los Fondos Nacional de Vivienda, en Argentina.-

<sup>51</sup> En la provincia de Santa Fe, Argentina, se denomina “Tribunal de Cuentas”, y sólo lo tienen los municipios de gran tamaño.-

prefeito se ejerce por el Concejo Deliberante o la Cámara Municipal, con auxilio del Tribunal de Cuentas Provincial o del Estado, o del Tribunal de Cuentas Municipal, creado por el gobierno de la Provincia o del Estado.-

El problema de la deuda recibe en los últimos años atención prioritaria ya que varios países enfrentan problemas fiscales por excesivo endeudamiento de los entes subnacionales. Aunque en la mayoría de las naciones el endeudamiento de los gobiernos subnacionales depende de la aprobación del gobierno nacional, esto no garantiza disciplina y algunos países ensayan novedosas soluciones para evitar el uso excesivo del crédito.-

### **Los servicios públicos**

La capacidad financiera de los municipios se vincula de manera estrecha con la prestación de servicios públicos, pero éstos han sido afectados en décadas pasadas por la fuerte centralización. La segunda mitad del siglo XX, gobiernos nacionales e intermedios absorben servicios públicos que, según el principio de subsidiariedad, deben ser prestados por las municipalidades. Dicha tendencia centralizadora ha empezado a revertirse con la descentralización.-

Los servicios públicos generalmente atribuidos a los municipios son: aseo urbano, recolección y tratamiento de desechos; agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; urbanismo, parques, jardines y espacios para el deporte; mercados; cementerios; tránsito, vialidad y seguridad ciudadana; espectáculos públicos y cultura.-

Los municipios latinoamericanos comparten a menudo la gestión de servicios públicos con los entes intermedios y con el propio gobierno nacional.- Durante la década de los 90, bajo la influencia del neoliberalismo, en muchos países se impulsa la concesión o privatización de los servicios locales. En Argentina se da en concesión la totalidad de los servicios públicos del área metropolitana de Buenos Aires y en las provincias del interior: el agua, el saneamiento y la energía, principalmente.-

En Argentina, en la década de los 90, mientras se privatizan los servicios gestionados por el Gobierno nacional y las provincias, los municipios

conservan los servicios a su cargo. Incluso, aquellos con mayor capacidad<sup>52</sup> asumen nuevas responsabilidades<sup>53</sup>.-

Adicionalmente, por delegación de los niveles superiores de gobierno, algunos municipios se ocupan de la administración de políticas sociales y programas de empleo transitorio, de programas de asistencia a las microempresas, pequeñas y medianas empresas y a la promoción sanitaria, entre otras.-

### **Personal de los gobiernos locales**

Los municipios muestran graves carencias respecto de los servicios civiles de carrera. En la mayoría de los países sigue primando en los gobiernos subnacionales el “sistema de despojo” que provoca una gran rotación de personal, en particular de cuadros superiores e intermedios, cada vez que cambios políticos afectan a la administración<sup>54</sup>.-

En la provincia de Santa Fe, los gobiernos locales tienen su propio régimen de empleados, dado por la legislación provincial.-

## **LA DEMOCRACIA LOCAL**

### **Municipalidad y regímenes electorales locales**

Se usan los términos municipalidad, alcaldía, cabildo, ayuntamiento, prefectura o corporación municipal para referirse a los gobiernos locales, según los matices nacionales. En la mayoría de los casos conforman la institución municipal: el alcalde, intendente, síndico, presidente municipal o prefeito, que la preside, representa y está a cargo de la administración. Los concejales, actúan como cuerpo legislativo, aunque reciben a veces comisiones específicas.-

Predomina en la región la elección directa de alcaldes, generalmente por sistema de mayoría. La duración del mandato de los alcaldes y concejales

---

<sup>52</sup> El municipio de Avellaneda, Santa Fe, conforma una Sociedad con la Cooperativa de Servicios local, para brindar el servicio de gas domiciliario por redes, ante la negativa de la empresa concesionaria de hacerlo, constituyéndose en la primera ciudad del norte provincial en contar con dicho servicio.-

<sup>53</sup> Entre las nuevas responsabilidades: medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, acceso a la justicia y resolución de conflictos familiares y/o vecinales mediante medios no judiciales; promoción social (juventud, tercera edad, igualdad de género, discapacidad), salud, promoción de la cultura y el deporte; y educación, de manera complementaria a otros niveles de gobierno.-

<sup>54</sup> En el caso de Argentina esto no se da por la situación de estabilidad con la que cuentan los agentes públicos. En cambio, se observa la incorporación de importante cantidad de personal político que acompañan a los nuevos funcionarios ante cada cambio de gobierno.-

representativos varía según los países. La mayoría se inclina por mandatos de cuatro años<sup>55</sup>. La reelección del alcalde está permitida, salvo los casos de México y Colombia.-

Los municipios de cada nación poseen su propia división territorial, con entidades submunicipales con diferentes nombres. A tales entidades se les empieza a conferir mayor participación y la elección directa de sus autoridades ya se realiza en varios países.-

### **Participación Ciudadana**

La democracia latinoamericana ha realizado progresos. Según el índice de Democracia Electoral (IDE) -cuyo valor varía entre 0 y 1-, la región pasa de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002. Además, el 89,3% de los potenciales votantes están inscritos en los registros electorales, el 62,7% vota y 56,1% emite voto válido. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los países europeos, pero están por encima de los Estados Unidos<sup>56</sup>. Pero aún son necesarios progresos significativos en numerosos aspectos: transparencia del financiamiento de los partidos, lucha contra la corrupción, superación del clientelismo.-

En el nivel local, la participación electoral es elevada, aunque en algunos países tiende a decaer. En Argentina, Brasil y Uruguay la participación supera el 80%, pero el voto tiene carácter obligatorio.-

Múltiples procedimientos de participación ciudadana se han implantado formalmente en casi todos los países, aunque éstos no siempre son efectivos y realmente utilizados. Las constituciones y reformas legales definen un amplio abanico de formas de participación.-

En la mayoría de los países se incentiva la organización de la población de los barrios a través de Juntas de Vecinos, comisiones o consejos vecinales y otras formas asociativas (Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay).-

### **Asociativismo municipal y defensa de la autonomía**

Las transformaciones en los gobiernos locales inducidas por los procesos de descentralización permiten la creación y fortalecimiento de las

---

<sup>55</sup> Es el caso de la provincia de Santa Fe para las intendencias, en tanto que para las comisiones comunales la duración es de dos años.-

<sup>56</sup> La democracia en América Latina PNUD, 2004, p. 77 y siguientes.-



asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales. La mayoría de las asociaciones regionales y nacionales de municipios de América Latina se constituyen entre los años 1980 y 2000.-

En varios países, entre ellos la Argentina, las asociaciones gozan de un estatus jurídico reconocido en la legislación nacional. No obstante, su representatividad y capacidad institucional es desigual. Por lo general ofrecen servicios de asesoría, información y capacitación, mantienen contacto con los gobiernos y canalizan recursos de la cooperación internacional.-

Operan varias organizaciones subregionales, entre ellas la Red Merco ciudades, con 181 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, y Bolivia.-

### **Avances, limitaciones y perspectivas de la descentralización**

Aunque progresiva y, a veces, contradictoria, la descentralización y el fortalecimiento de los municipios y gobiernos intermedios de América Latina es una realidad.-

Entre los logros se puede mencionar:

1. Los municipios se están transformando en espacios de formación de líderes, de donde ya han salido varios gobernadores y Presidentes de la República.-
2. Se han ido traspasando competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, aunque no siempre con estrategias y modalidades claras.-
3. Los recursos subnacionales se han incrementado de manera importante, aunque disímil.-
4. Las nuevas competencias de los gobiernos locales se traducen en un desarrollo institucional progresivo, pero diverso, donde algunos municipios se destacan por su capacidad de iniciativa e innovación, mientras otros todavía mantienen sus estructuras y prácticas tradicionales.-
5. Los espacios locales de democracia ciudadana han estimulado en diversos países novedosas experiencias de participación ciudadana, como el plan estratégico participativo y los presupuestos participativos.-
6. Las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales y la transformación de las relaciones con los gobiernos nacionales se

expresa en la creación y fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales.-

No obstante, el proceso descentralizador muestra carencias y enfrenta obstáculos, tales como:

1. Relaciones desiguales y frecuente subordinación de las entidades intermedias y municipios ante los gobiernos centrales, amplificadas por el incremento del fraccionamiento y la heterogeneidad municipal.-
2. Desfase entre la profusión de legislación y la debilidad en su aplicación, atribuible en gran parte a las tradicionales culturas políticas e institucionales dominantes.-
3. Limitada capacidad financiera de los gobiernos locales, por resistencias centrales a traspasar recursos en contextos de inestabilidad macroeconómica, falta de políticas de financiamiento y crédito adecuadas, baja cultura de pago de ciudadanos habituados a servicios subsidiados; pero también por falta de voluntad política para fortalecer la capacidad local de recaudación tributaria.-
4. Baja eficiencia de muchas administraciones subnacionales en la prestación de servicios, por ausencia de políticas de recursos humanos y mal manejo del personal, lo que incide en un bajo nivel de eficiencia y profesionalismo del personal.-
5. Limitaciones de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo, por falta de recursos financieros y humanos locales suficientes.-

En Argentina, el centralismo político partidario sigue siendo un factor limitante para la autonomía local, en particular en el nivel provincial.-

## **LA DESCENTRALIZACION Y LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA EL SIGLO XXI**

### **Interés por la descentralización**

El tema de la descentralización en los países en desarrollo fue muy debatido durante la década de los 80, teniendo al gobierno central como principal actor principal, y que podría transferir a la periferia con el propósito de aliviar el congestionamiento en el centro y así alcanzar un mayor grado de efectividad de la acción gubernamental. Los estudios refieren al tema de los

gobiernos locales únicamente como receptores de nuevas responsabilidades y recursos. El punto de partida de esos estudios fue el alto grado de centralización existente en los países latinoamericanos<sup>57</sup>.-

La proposición es que los gobiernos municipales deben ser fortalecidos para lograr establecer una red de gobierno menos centralizada y, por ende, una distribución más equitativa de las responsabilidades gubernamentales.-

Son varios los supuestos que se hacen: en primer lugar, que la prestación de servicios conforme a un esquema de descentralización es menos costosa y más eficaz; en segundo, que el patrón de descentralización alienta la participación y la apertura del sistema político.-

Ahora bien, que se entiende por descentralización? En un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela, Harris (1983, p. 183) descubrió que las tendencias predominantes son a la centralización; sin embargo el término descentralización es confuso y es necesario aclarar su definición. En estos países, el término descentralización se emplea para referirse a los esfuerzos por “desconcentrar” o “delegar” la toma de decisiones de las oficinas centrales, lo cual, en realidad, da como resultado una mayor centralización y fortalecimiento del control central. Aparentemente, no ha existido por el momento ningún intento serio de “devolución” de poder a los gobiernos locales como parte de las reformas administrativas emprendidas en esos países.-

Por qué los gobiernos latinoamericanos no siguen el consejo de descentralizar a fin de devolver poder a los niveles subnacionales de gobierno? Harris señala los siguientes indicios como una explicación de ese comportamiento:

1. El contexto político en el que las estructuras burocráticas formales se desarrollaron con mayor rapidez y fuerza que los planes para la representación política.-
2. La limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales, la cual desalienta el que se les atribuyan nuevas funciones por temor a que no puedan cumplirlas con efectividad o emplear con efectividad los fondos que reciben.-

---

<sup>57</sup> Nicolás Pineda Pablo, *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1996, p. 375.-

Para él, las determinantes de los efectos positivos de la descentralización son el desarrollo de la sociedad y la capacidad administrativa de los gobiernos locales.-

Rondinelli y Nellis (1986, p.15), por su parte, también hacen notar que la aplicación de programas de descentralización es esencial para el logro de resultados positivos. Estos autores sugieren una lista de condiciones para que la descentralización sea efectiva.-

Asimismo afirman (ibíd., p. 20) también que la descentralización debe ser vista de una manera más realista: no como una solución general a todos los problemas del subdesarrollo sino como una gama de mecanismos administrativos u orgánicos que puede mejorar la eficiencia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno en condiciones adecuadas.-

Además, afirman (ibíd., p. 11) que el desafío para la mayoría de los gobiernos es encontrar el equilibrio adecuado entre los planes centralizados y los descentralizados y vincularlos de tal suerte que fomenten el desarrollo de la manera más efectiva.-

Puede decirse, luego de analizar las diversas opiniones y estudios realizados acerca de la descentralización, que es un hecho bien establecido que los países latinoamericanos deben emprender la descentralización para promover el desarrollo; sin embargo, su éxito depende de condiciones tanto técnicas como políticas que tomen en consideración a los actores y organizaciones interesados. Asimismo, es probable que el proceso de aplicación resultante sea creciente y que sus resultados sólo se obtengan en un período más bien largo.-

### **Interés por la democratización**

Desde este punto de vista, se plantea que los gobiernos locales deberían estar abiertos a la representación y participación ciudadanas. Uno de los supuestos es que el gobierno local está cerca y es más interesante para la gente; otro, que las actuales estructuras del municipio imponen obstáculos a la representación y la participación. La cuestión es cómo deben pasar los

municipios latinoamericanos de las condiciones actuales a la situación deseada<sup>58</sup>.-

Este nuevo enfoque representa un cambio respecto al anterior, cuyo interés principal es el gobierno central, pues implica un movimiento de abajo hacia arriba y aborda de manera directa la localidad y la sociedad civil como elementos clave tanto del desarrollo como de la democratización.-

Charles A. Reilly (1995, p. 23) sostiene que para fortalecer la participación de los gobiernos locales y establecer una política social más inclusiva y diversificada, consiste en iniciar empresas en las que colaboren los sectores público y privado, particularmente en el ámbito local, los municipios y las organizaciones no gubernamentales.-

### **Interés por el ejercicio del poder**

Este enfoque de la descentralización, quizá el más avanzado, del papel de las municipalidades es el que se centra en la capacidad y autonomía de estas últimas para recibir nuevas responsabilidades, encauzar las demandas de los grupos sociales y satisfacer las necesidades de la comunidad.-

Como parte de este estudio, Peñalba y Grossi (1989, pp. 487-489) señalan los siguientes obstáculos que deben superar los municipios para asumir las nuevas funciones que les están siendo exigidas:

- Debilidad económico-financiera;
- Incapacidad para hacer frente a la administración de los diversos servicios urbanos;
- Potencial fiscal reducido;
- Desequilibrios en la estructura de gastos;
- Mecanismos inadecuados para obtener recursos;
- carencia de fuentes de financiamiento; y
- autonomía limitada.-

Además de señalar estas debilidades, los autores advierten sobre lo que ellos llaman los “efectos potencialmente perversos” de la descentralización cuando ésta no va acompañada por la democratización. Si prevalece la regla del clientelismo y el autoritarismo, es muy probable que los efectos de la

---

<sup>58</sup> Nicolás Pineda Pablos, *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm 2, segundo semestre de 1996.-

descentralización sean perversos y que únicamente dé más poder al hombre fuerte o a la élite gobernante.-

Las primeras actas anuales (Wilson y Cramer, 1995) del Taller Internacional sobre la Buena Administración Local<sup>59</sup> buscan establecer una base teórica común de lo que constituye un buen gobierno local. Así, la participación cívica y un marco democrático fueron considerados como elementos significativos de prácticas ejemplares de buen gobierno local. Además, también fueron identificados cuatro grupos de características:

- eficiencia y efectividad.-
- imperio de la ley y cultura cívica.-
- transparencia, rendición de cuentas y sensibilidad; e
- imparcialidad y participación.-

Una cuestión clave planteada por la investigación es la del “ejercicio del poder” en el plano local. El concepto de ejercicio del poder local tiene la virtud de abarcar no única y estrictamente las cuestiones gubernamentales y de administración pública sino también las cuestiones de la participación democrática, la prestación de servicios y la relación con la sociedad civil.-

Vale la pena mencionar la perspectiva del Banco Mundial sobre el ejercicio del poder urbano. La experiencia de 24 años del Banco Mundial en el apoyo a los esfuerzos de desarrollo se ha desplazado recientemente del enfoque en las agendas económicas nacionales hacia cuestiones más locales y sociales; y una de las más notorias es precisamente la cuestión de la política urbana. Aunque la mayoría de sus recomendaciones abordan las cuestiones “urbanas”, se refieren más bien a la función de los gobiernos locales en lo tocante al desarrollo. Consecuentemente<sup>60</sup>, se identifican como obstáculos clave para “mejorar la productividad en el plano urbano” las deficiencias en infraestructura, el marco regulatorio que gobierna los mercados urbanos de terrenos y vivienda, las debilidades de las instituciones municipales y los inadecuados servicios financieros para el desarrollo urbano. Para poder superar esos obstáculos, el Banco Mundial propone: a) fortalecer la administración de la infraestructura urbana en el plano urbano; b) Mejorar el

---

<sup>59</sup> Organizado en un esfuerzo conjunto por la Fundación Ford y la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs de la Universidad de Texas en Austin.-

<sup>60</sup> Política urbana y desarrollo económico: una agenda para el decenio de 1990, 1991, p. 7.-

marco regulatorio urbano para aumentar la eficacia comercial y mejorar el suministro de vivienda e infraestructura por parte del sector privado; c) mejorar la capacidad financiera y técnica de las instituciones municipales a través de una división más eficaz de los recursos y las responsabilidades entre los gobiernos central y locales; y d) fortalecer los servicios financieros para el desarrollo urbano. Como se puede observar, todas estas recomendaciones incursionan directamente en el territorio de la función de los gobiernos locales y, sin duda alguna, se relacionan con el ejercicio del poder local.-

## **LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA**

En Argentina, hay una histórica y problemática relación entre el gobierno federal y las provincias. Ya la Constitución de 1853 intenta regular esas relaciones y traspasa a las provincias el apoyo al régimen municipal. Después de los gobiernos militares (1976-1983) se revisa la centralizada repartición de poderes y recursos. En la siguiente década, el gobierno nacional y las provincias redefinen las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. La reforma constitucional de 1994 retoma aspectos esenciales de la coparticipación fiscal entre el gobierno central y las provincias. Asimismo se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad de Buenos Aires, capital del país, de un gobierno local autónomo. No obstante, sigue siendo potestad de las provincias definir el régimen municipal, por lo que entre ellas se observa una gran diversidad de situaciones<sup>61</sup>.-

### **La situación fiscal**

La situación actual del federalismo fiscal en Argentina da cuenta de una asimetría perversa en materia de recaudación y su destino, estando en manos del estado nacional cada vez más recursos y siendo cada vez más discrecional y unilateral su decisión final: sobre alrededor de 2198 gobiernos locales<sup>62</sup>, hay 331 que concentran el 85% de la población nacional. A su vez, la

---

<sup>61</sup> Organización mundial de gobiernos locales regionales, La descentralización y la democracia local en el mundo, Primer informe mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, p.103, 2008.-

<sup>62</sup> Información suministrada por el INDEC, 2005.-

estructura del gasto público era la siguiente: nación 51%, provincias 39% y municipios 10% cuando los recursos, en cambio, corresponden a: nación un 74%, provincias 20% y municipios 6% (Asensio, 2000).-

Las provincias perciben impuestos sobre rentas, bienes inmuebles, timbres y vehículos.-

El régimen de Coparticipación Federal con las provincias aporta el 57%<sup>63</sup> de la recaudación de impuestos sobre ingresos, patrimonio y ventas. Las provincias transfieren parte de esos fondos a los municipios<sup>64</sup>.-

## **SÍNTESIS DEL CAPÍTULO**

Pese a los avances de la descentralización, Latinoamérica es aún un continente con un alto nivel de centralización política, territorial y económica, un exacerbado fenómeno de concentración metropolitana e inmensas disparidades sociales y territoriales.-

Las experiencias descentralizadoras relanzan el debate sobre la importancia del desarrollo local como condición de un desarrollo nacional sustentable y socialmente equitativo. Se enfatiza el tema del buen gobierno local, entendido éste como forma de autogobierno territorial basado en redes participativas de actores locales, alianzas público-privadas y en la movilización de recursos territoriales propios para activar los procesos endógenos de desarrollo.-

---

<sup>63</sup> Este porcentual fue disminuyendo en el transcurso de los años hasta llegar, al 2012, a menos del 40%.-

<sup>64</sup> *Ibíd*em, p. 115.-



## **CAPÍTULO III**

### **ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO LOCAL**

En la actualidad, el tema del desarrollo económico local representa un desafío para los gobiernos municipales en términos de contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas de la población. En este capítulo se procurará de responder a preguntas tales como: Cuál es el secreto para promover el desarrollo económico local? Qué puede hacer el gobierno local al respecto y cómo puede lograrlo?

En otras palabras, los gobiernos municipales deben conocer y poner en marcha aspectos tales como: los roles que deben jugar, cómo organizar y crear capacidades institucionales, cómo impulsar la concertación con otros actores de la economía local, qué servicios o actividades de promoción deben impulsar.-

El desarrollo económico es un proceso, generalmente lento, de articulación productiva y socioinstitucional interna en los territorios y países, para mejorar en eficiencias y competitividad la organización económica territorial y así lograr mejorar las condiciones de vida de la gente<sup>65</sup>.-

#### **Concepto**

No existe una única interpretación del concepto de desarrollo económico local, pero se considera oportuno transcribir el siguiente, por ser el que se aproxima a las condiciones y actuación de los municipios argentinos: “El desarrollo económico local es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida” (Manual de Desarrollo Local, ILPES, 1998).-

---

<sup>65</sup> Alburquerque Francisco, Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en América Latina y El Caribe, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.-

## **EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL -LOCAL-**

De las múltiples formas de calificar al desarrollo, Marchiaro<sup>66</sup> opta por la de “desarrollo territorial” por cuanto se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia, lo que permite comprender mucho mejor fenómenos en los que se cruzan diversos modelos y escalas de desarrollo.-

El término parece más abarcativo que otros porque “La conclusión... es que el crecimiento puede ser inducido desde arriba y también desde abajo, pero el desarrollo se mostrará siempre como un proceso local, endógeno, descentralizado, capilar y continuo o discontinuo sobre el territorio” (Boisier, 2001).-

El federalismo es un verdadero sistema, es una realidad extremadamente compleja, mal comprendida por los mismos que viven en él, lo crean con sus acciones y lo estudian. “La complejidad es el producto exponencial del número y variedad institucional de organizaciones que lo componen, de la fluidez e informalidad en las relaciones entre ellas, y de su continuo proceso de evolución de modo descentralizado y asistemático. El sistema estatal resultante ha sido acertadamente caracterizado como gobierno mediante caos y cooperación” (Borrajó Iniesta, 1986).-

El sistema competencial federal tiene sólo como sujetos a las provincias y la nación. Las competencias básicamente son de dos tipos: las exclusivas de cada nivel estatal y las concurrentes. Las primeras son las menos y las segundas la mayoría (en dicho sector se ubica el Desarrollo Económico Territorial). Esta distribución de competencias se completa con dos claros principios: las facultades provinciales no delegadas y los poderes implícitos del estado federal (Bidart Campos, 1995).-

El esquema nacional de distribución de competencias se reproduce en la escala subnacional, pero con dos variantes: los estados federales fijan como materia provincial la regulación de la materia municipal (es el caso de Argentina), mientras que los estados regionales regulan la competencia municipal mediante leyes nacionales (España). Igualmente ambos sistemas se van entrecruzando, puesto que los sistemas federo-regionales van hacia

---

<sup>66</sup> Enrique J. Marchiaro, El derecho municipal como derecho posmoderno, p. 273, ed. Nuevo Offset, 2006.-

fórmulas más descentralizadoras que tocan lo federal aun en materia municipal, mientras que los sistemas federales apelan a mecanismos de coordinación inductiva (el sistema de leyes marcos en algunos casos como la medioambiental en Argentina).-

El tema de las competencias al interior de cada provincia también es un tema idéntico al del federalismo: la lista es abierta y no cerrada, los principios ordenan pero no solucionan por sí mismos, ya que la solución es una combinación de reglas económicas, políticas y jurídicas. El Desarrollo Económico Territorial es una típica competencia concurrente nación-provincia-municipio. Su ejercicio concreto y real depende de las condiciones del contexto no jurídico que es quién determina por razones de escala qué hace y qué no hace cada unidad territorial. Dicha determinación tiene en el marco jurídico un carril de debate y de límites que por sí mismos no son rígidos sino sus intérpretes. A su vez aquellas competencias concurrentes si no se ejercen “coordinadamente” difícilmente sean funcionales, fenómeno este afín a cualquier estado federal contemporáneo (La Pέργola, 1994).-

## **IMPORTANCIA DE PROMOVER LOCALMENTE EL DESARROLLO**

Señala Joaquín Göske que los gobiernos municipales deben ocuparse de forma responsable y eficiente de la promoción del desarrollo económico y la generación de empleo a nivel territorial. Una actuación centrada únicamente en la atención a los servicios y equipamientos sociales resulta insuficiente si no incorpora la atención a la búsqueda de empleo e ingresos a la gente, lo cual requiere avanzar conjuntamente con el sector productivo y empresarial en la búsqueda de estrategias de mayor eficiencia productiva y competitividad del tejido de empresas existentes en cada ámbito local.-

En los países en los que la estructura económica está caracterizada por un alto grado heterogeneidad, con elevada dependencia de la exportación de productos primarios, el fomento de estas últimas no procura suficiente difusión de progreso técnico en el tejido productivo y empresarial existente, ni empleo suficiente para el conjunto de la población. Ello obliga a un Estado responsable, compuesto de un conjunto eficiente de Administraciones Públicas territoriales, a ocuparse de forma decidida de la promoción del conjunto de

sistemas productivos locales, acompañando de ese modo, con políticas territoriales de desarrollo empresarial para las micro y pequeñas empresas, las políticas de estabilidad macroeconómica y las promoción de las exportaciones que se llevan a cabo desde el nivel central. Esto es lo que hace crucial el papel activo de los gobiernos locales (municipales y regionales) en la promoción de la estructura económica interna del país, con el fin de lograr efectos últimos de mayor empleo, ingreso y mejora de la calidad de vida de la población.-

## **DESARROLLO LOCAL Y DESARROLLO MUNICIPAL**

Hay que tener en cuenta que la base productiva local no se detiene únicamente en las fronteras del territorio municipal. En muchas ocasiones, varios municipios son parte de un territorio o área geoeconómica, física o ambiental, con similares características y perfil o vocación productivas. Otras veces, un municipio extenso puede poseer en su territorio varios sistemas productivos locales, alguno de ellos con extensión a otro municipio, en ocasiones incluso de otro país fronterizo.-

Es importante, entonces, no confundir las fronteras geoeconómicas de los sistemas productivos locales con las fronteras políticas o administrativas de los municipios. Hay que identificar, pues, cuáles son las actividades sustantivas que procuran los ingresos y empleos para la población residente en los municipios, sin confundir la base económica local con las fronteras municipales.-

También puede resultar necesario trabajar desde figuras institucionales resultado de una mancomunidad de municipios, cuando la similitud de problemas y vocación productivos así lo aconseje. En este sentido, las experiencias más exitosas a nivel internacional señalan a las Agencias de Desarrollo Local<sup>67</sup>.-

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de acción abarca varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales

---

<sup>67</sup> Estas Agencias surgen como resultado de la concertación público privada de actores territoriales, como entidades apropiadas para intermediar en lo relativo a la organización de la oferta de asesoría técnica y prestación de los servicios de apoyo a la producción para el fomento de micro y pequeñas empresas a nivel local.-

similares. Así pues, las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las fronteras municipales. El objetivo principal es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades más significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a las infraestructuras de apoyo, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios a empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales.-

Se aprecia así la oportunidad de abordar conjuntamente, a través de asociaciones de municipalidades, los retos del desarrollo económico local, y la necesidad de combinar una actuación inteligente y coordinada entre las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional y central. Igualmente, aunque puede parecer obvio, el desarrollo municipal debe alcanzar no solamente al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en el territorio municipal. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de satisfacer sobre todo las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo (Zubieta, 2000).-

La descentralización no puede limitarse a la descentralización fiscal, ni a la gestión adecuada de los mayores recursos financieros transferidos localmente, o la provisión eficiente de los servicios públicos mediante el traspaso al sector privado de aquellos que pueden ser gestionados de mejor forma por éste. La descentralización debe incluir también las nuevas y decisivas funciones del fomento del desarrollo económico local, a fin de que desde los diferentes ámbitos territoriales pueda generarse mayor riqueza y empleo.-

Los gobiernos locales poseen ventajas respecto al gobierno central, dada su mayor capacidad de representación y legitimidad ante su electorado, al hecho de ser agentes institucionales de integración social y cultural de las diferentes comunidades territoriales, al superior conocimiento de los problemas y características productivas locales, ambientales u otras y, por tanto, por su mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra ante distintos contextos cambiantes.-

## **EXIGENCIAS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN**

Las adaptaciones sociales e institucionales son parte de las innovaciones que requiere la actual fase de transición tecnológica y cambio estructural, que afecta al conjunto de organizaciones (públicas y privadas) y empresas, al cuestionar las viejas formas de organización, funcionamiento y gestión.-

El cambio estructural se refiere a la existencia de nuevos óptimos de eficiencia productiva, de funcionamiento y organización, que obliga a incorporar mayor capacidad de flexibilidad o adaptación ante escenarios variables, con elevada incertidumbre y superiores exigencias. Estos cambios se refieren a las nuevas formas de producción y gestión empresarial, pero también a cambios en las formas de organización en el sentido de establecimiento de redes horizontales para acceder a los elementos de información y conocimiento estratégicos.-

Ello obliga también a las Administraciones Públicas a incorporar las necesarias reformas en el sentido de la descentralización y mejora de la gestión pública, incrementando el rol de los gobernantes públicos como animadores y creadores de espacios de concertación entre actores sociales públicos y privados.-

El cambio estructural exige respuestas sustantivas en el nivel microeconómico, a fin de lograr la introducción de innovaciones productivas y de comercialización, mejora de la gestión empresarial y tecnológica, eficiente organización en red para la cooperación y competitividad empresarial, y adecuación de la oferta de capacitación de recursos humanos a las necesidades de la base productiva y tejido empresarial existentes en cada ámbito territorial.-

Las exportaciones, que son solamente una parte de la producción total, son importantes, pero no aseguran el desarrollo, ya que no garantizan la introducción de innovaciones en el sistema productivo interno, al ser limitados los eslabonamientos productivos entre las actividades de exportación y el conjunto del tejido productivo local, siendo reducida la creación de empleo cualificado y escasos los efectos de difusión tecnológica que inducen. Hay que

acompañar la política de promoción de exportaciones con una política orientada a la innovación empresarial de las micro y pequeñas empresas, que son la inmensa mayoría del tejido empresarial en América Latina y El Caribe<sup>68</sup>.-

## **DIFICULTADES DE LAS PYMES Y MICROEMPRESAS. LA DEMANDA DE LA BASE ECONÓMICA LOCAL.-**

La pequeña producción adolece, por lo general, de problemas en los ámbitos de la financiación, tecnología, recursos humanos, comercialización y diferenciación del producto y cooperación empresarial<sup>69</sup>.-

En lo relativo a la financiación hay que señalar la insuficiencia de recursos propios, la dificultad para acceder a líneas de crédito de mediano y largo plazo, y la debilidad en el poder de negociación, como elementos limitantes de la actividad de las PYMES y microempresas. Dadas las limitaciones financieras resultantes del tipo de propiedad, éstas precisan de mayores recursos ajenos que la gran empresa. Sin embargo, el acceso al crédito les resulta más difícil, y enfrentan tipos de interés más elevados y plazos de amortización más cortos. Asimismo, a ello se suma la dificultad para proveer las garantías patrimoniales tradicionalmente solicitadas por el sistema financiero, todo lo cual acaba por configurar un cuadro claramente adverso para este tipo de empresas. Todo ello equivale a un menor estímulo a la inversión productiva interna, e inferior aprovechamiento del potencial de creación de empleo<sup>70</sup>.-

La escasa tecnología incorporada en los procesos productivos y las dificultades de asimilación de los conocimientos técnicos disponibles, junto a la reducida capacidad de gestión empresarial y tecnológica, perjudican igualmente la productividad de las PYMES y microempresas en comparación con las empresas grandes.-

Hay que resaltar también la baja cualificación de los recursos humanos, así como la escasa orientación de la investigación para el desarrollo

---

<sup>68</sup> Según datos oficiales, para un promedio de 11 países latinoamericanos (entre los que se encuentran Argentina, Brasil y Uruguay), las micro y pequeñas empresas (hasta 50 empleados) representan más del 96% del total de empresas formales, y suponen el 56,5% del empleo total formal.-

<sup>69</sup> Francisco Alburquerque, cap. 9

<sup>70</sup> *Ibídem*.-

(I + D) y la oferta de servicios tecnológicos hacia la problemática de las PYMES y microempresas.-

Las PYMES y microempresas tienen también grandes limitaciones para la distribución y promoción de sus productos, así como en el diseño de los mismos, razón por la cual centran sus actividades en mercados locales, mostrando por ello una escasa tradición exportadora.-

Para superar estas dificultades se necesita recurrir a la cooperación entre empresas o al establecimiento concertado entre diversos actores sociales y empresas locales de entidades comercializadoras de productos, tema éste en el que las Administraciones Locales pueden desempeñar un importante papel como catalizadoras. Por otra parte, dada la mayor proximidad de las PYMES y microempresas al consumidor, se encuentran en las mejores circunstancias para poder captar adecuadamente los componentes de diferenciación de los productos ante la diversidad de la demanda, logrando de este modo una información sustantiva en el tipo de producción flexible, esto es, no basada en la producción en masa, sino en elementos de diferenciación productiva.-

### **El acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas**

Un aspecto que explica la falta de flexibilidad y poca utilidad de los instrumentos de fomento productivo existentes por parte de este tipo de empresas, tiene que ver con su orientación principal según criterios tradicionales de rentabilidad de las actividades económicas apoyadas, lo cual deja fuera a muchas unidades productivas que no reúnen las condiciones exigidas por falta de avales bancarios, pequeño volumen de venta anual o situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, con el fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de mediano y largo plazo<sup>71</sup>.-

### **Fomento de la asociatividad y la cooperación entre las micro y pequeñas empresas**

Son numerosas las dificultades para que el sector privado empresarial se involucre plenamente en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría de

---

<sup>71</sup> Francisco Alburquerque, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Ministerio de Ciencia y Tecnología, España. Revista de la CEPAL n° 82, p. 167, 2004.-



las empresas locales y el grado desigual de representatividad de las organizaciones empresariales. La diversidad de actividades que desarrollan esas organizaciones y su enfoque sectorial, unidos a una desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por lo tanto, para lograr una incorporación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de los gremios y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave: el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión de los eslabonamientos productivos existentes, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra que apunte al apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales<sup>72</sup>.-

### **Otros criterios para impulsar el desarrollo económico local**

Otras herramientas que contribuyen a impulsar el desarrollo económico local son: las universidades con los sistemas productivos locales; la dotación de infraestructura básica; la adecuación de los marcos legales y jurídicos; una eficiente coordinación interinstitucional y la necesaria complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo<sup>73</sup>.-

## **LA ENSEÑANZA DE LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN DESARROLLO LOCAL**

El análisis de las “mejores prácticas” internacionales muestra un cambio significativo en el diseño de las políticas de desarrollo empresarial, dada la superior eficacia de los planteamientos territoriales para enfrentar las exigencias del cambio estructural en el nivel microeconómico.-

Ello ha dado como resultado un núcleo propositivo básico de las iniciativas de desarrollo local, tratando de acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con todo un conjunto de micro ajustes desde cada ámbito territorial, tratando de definir apropiadamente, en cada contexto local, los

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*.-

<sup>73</sup> *Ibíd.* No se desarrollan los conceptos por considerar que los dos anteriores expuestos son más directamente sentidos por las micro y pequeñas empresas.-

requerimientos de innovación tecnológica y organizacional, así como la cualificación de los recursos humanos, según las distintas vocaciones y potencialidades productivas de cada base económica local.-

Esto supone adoptar una política territorial de reactivación productiva para el fortalecimiento de la base empresarial local y no solamente sesgada hacia la prioridad de las exportaciones, ya que es necesario asegurar:

- La introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión en la base empresarial existente;
- La óptima vinculación entre la oferta de capacitación de recursos humanos y los perfiles o vocaciones productivas en cada ámbito local;
- La construcción de entornos innovadores territoriales mediante la concertación estratégica de los diferentes actores locales, públicos y privados.-

Por último, esto plantea la necesidad de buscar pactos suprapartidarios por el desarrollo local y el empleo, a fin de que estas iniciativas no se vean entorpecidas por las recurrentes disputas en los momentos electorales, las cuales deben dejar al margen el funcionamiento de las instituciones concertadas por el conjunto de actores locales, públicos y privados, encaminadas a la promoción del desarrollo económico local, en las cuales debe prevalecer, fundamentalmente, su solvencia de funcionamiento técnico y la transparencia y eficacia de su gestión.-

## **EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO**

Las funciones del municipio en el proceso de desarrollo merecieron especial consideración en importantes certámenes internacionales. Por el alto nivel científico alcanzado y jerarquía de la institución, se citarán algunas conclusiones del Seminario de las Naciones Unidas sobre “Servicios Centrales para Gobiernos Locales en América Latina”, realizado en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 28 de mayo de 1968<sup>74</sup>.-

---

<sup>74</sup> Antonio M. Hernandez (h), Derecho Municipal Vol. I, p. 230, ed. Depalma, 1984.-

## **Respecto de la “racionalización y modernización de los gobiernos municipales”**

A fin de hacer más efectiva la labor de los municipios en el desarrollo se señalan algunos métodos tendientes a fomentar la participación ciudadana en el gobierno local, tales como el referéndum sobre problemas comunes, la información a los partidos políticos sobre las posibilidades y funciones de las municipalidades y establecimientos de juntas de vecinos con miras al mejoramiento de la acción de éstas.-

Es necesario mejorar y racionalizar las estructuras, los recursos, y las funciones de los gobiernos locales para que éstos estén en condiciones que les permitan cumplir su papel de promotores del desarrollo, de acuerdo a las circunstancias de cada país.-

Las estructuras municipales requieren ser reorganizadas conforme a sus elementos geográficos, demográficos y económicos. Es necesaria la racionalización municipal para que muchos municipios adquieran eficiencia administrativa y política.-

La creación de entidades gubernamentales, tales como los distritos metropolitanos par un servicio específico, puede ser un medio efectivo para la cooperación intermunicipal. Deben propiciarse otros medios de relación entre municipalidades para acrecentar su capacidad de trabajo y su autonomía, como asociaciones y ligas municipales.-

La falta de recursos financieros a menudo frena la labor de desarrollo que pueden llevar a cabo las municipalidades. Es necesario dotarlas de mayores recursos económicos, adoptando medidas para que este aumento de recursos fortalezca la iniciativa y la responsabilidad de los gobiernos locales, y no que, por el contrario, los supedite a otros niveles jerárquicos de gobierno o administración.-

Las funciones y servicios municipales deben ser sometidos a un proceso de racionalización dentro de los propios gobiernos locales.-

## **En relación a la “necesidad de servicios centrales para mejorar la administración local en América Latina**

Los gobiernos centrales ejecutan, con frecuencia, programas que afectan la vida local de los vecinos de los municipios y la de los propios gobiernos locales. La labor del desarrollo nacional debe ser el fortalecimiento

de los gobiernos locales como instrumentos de vida sociopolítica y agentes de promoción del desarrollo socioeconómico y político nacional. Esta importante labor debe cumplirse al más alto nivel posible.-

Esta función, sin embargo, no debe deformarse hasta llegar a sustituir los gobiernos locales.-

### **En el asunto “Capacitación en los gobiernos locales”**

La carencia de personal técnico y competente ha sido uno de los problemas principales que, en el orden administrativo, han debido enfrentar los municipios de los países latinoamericanos y que ha impedido a los mismos participar en forma efectiva el proceso de desarrollo. Ello ha sido la causa, en gran parte, de la absorción creciente de labores propias de gobiernos locales por gobiernos centrales<sup>75</sup>.-

### **Acerca del “mejoramiento de la administración fiscal municipal”**

En lo referente a los medios de financiar el desarrollo urbano y a la participación nacional y local, se puntualizan los siguientes criterios: a) Es necesario preparar planes de desarrollo urbano que sirvan de pauta y en los que se subrayen los elementos físicos, económicos y sociales dentro de la realidad administrativa de cada municipalidad. b) La acción del gobierno local debe procurar atender con oportunidad los problemas derivados del rápido crecimiento urbano lo que ha traído como resultado, en muchos casos, la formación de áreas periféricas en las ciudades, desprovistas de servicios y facilidades públicas elementales. c) La movilización de recursos nacionales y la ayuda del gobierno central debe ser canalizada a los centros urbanos que constituyen ciudades emergentes y cuyos municipios no están en posibilidad de atender los problemas resultantes del crecimiento demográfico. d) Es recomendable que los gobiernos locales inicien una política previsora frente a las expectativas del rápido crecimiento urbano mediante la adquisición y el acondicionamiento de terrenos para reserva, utilizando diversas herramientas para que esto no constituya una carga financiera para la municipalidad. Esto último también constituye un elemento eficiente al momento de impedir la especulación en el precio de los terrenos.-

---

<sup>75</sup> No es el caso de varios municipios santafesinos, donde ocurre el caso inverso. En Avellaneda, por ejemplo, la municipalidad ha tenido que asumir actividades propias del gobierno provincial o nacional e, inclusive, realizar obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de las mismas.-

### **En cuanto a la “planificación como importante reforma administrativa”**

Uno de los inconvenientes con que ha tropezado la planificación latinoamericana ha sido la escasez de nexos entre la planificación y la administración, lo que ha dado como resultado escasa comunicación entre los planificadores, los administradores y la opinión pública. Sería necesario, por lo tanto, establecer sistemas que permitieran un amplio diálogo y que participaran en la planificación elementos procedentes de distintas disciplinas a fin de beneficiarla con una concepción interdisciplinaria que permita dar soluciones a los diversos problemas que dificultan el desarrollo latinoamericano.-

### **En cuanto a la “Descentralización de la planificación”**

La planificación global nacional es importante porque da una visión integral del desarrollo económico. Sin embargo, es importante la descentralización paulatina de la planificación, a medida que los entes regionales y locales adquieran la capacidad técnica para planificar con eficiencia. El desarrollo de la planificación regional debería servir como puente desde el planeamiento global nacional hasta los programas y proyectos locales, porque este tipo de planificación crea condiciones favorables para una participación activa de la población en el proceso de planificación. Se acerca así el gobierno al pueblo, haciendo que éste participe en decisiones que le afectan directamente.-

### **Sobre la “naturaleza de la planificación local”**

El rápido crecimiento de la población urbana en América Latina tiene impacto directo en la vida de los municipios, que en muchas ocasiones éstos no han tenido los recursos administrativos y financieros suficientes para afrontar con éxito la ampliación rápida de sus obras y servicios y poder así evitar graves problemas económicos y sociales en el desarrollo urbano. Se hace, por tanto, necesario ayudar a los municipios a obtener esos recursos y a usarlos eficientemente por medio de programas de acción.-

### **En cuanto a “Los programas de desarrollo de la comunidad y su contribución al mejoramiento del gobierno local”**

El desarrollo de la comunidad es un proceso en virtud del cual los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, y tienden a

integrarlas en la vida del país y a permitirles contribuir plenamente al progreso nacional.-

Es necesario vincular más a los gobiernos locales con los programas de desarrollo de la comunidad.-

## **SOBRE SERVICIOS QUE PUEDE PRESTAR EL MUNICIPIO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. CUESTIONES PRÁCTICAS.-**

A continuación se expondrán acciones concretas que las municipalidades pueden prestar para fomentar del Desarrollo Económico Local, con el objetivo de poner en práctica el soporte teórico que se ha desarrollado en el capítulo.-

- Brindar información sobre las diferentes organizaciones públicas y privadas que ofrecen servicios de asistencia técnica y capacitación.-
- Informar sobre las exportaciones, inversiones y ferias nacionales e internacionales.-
- Establecer oficinas de empleo, para contar con una base de datos sobre recursos humanos (oferta-demanda de empleo, mano de obra disponible y calificación) para la prestación de servicios que requieran las empresas y ciudadanos.-
- Contar con información sobre empresas locales que prestan servicios de apoyo para la economía local.-
- Brindar conocimiento sobre posibilidades de financiamiento y sus condiciones.-
- Dar a conocer las potencialidades de sectores económicos, como por ejemplo: turismo, productos agropecuarios, industrias locales, etc.-
- Proveer infraestructura básica y estratégica necesaria (agua, electricidad, vías de comunicación, plantas de tratamientos de desechos) para mejorar las condiciones de fomento.-
- Realizar y ejecutar planes de ordenamiento sectorial y territorial de empresas y productores locales.-

- Crear y difundir una buena imagen municipal para la atracción de inversiones.-
- Realizar estudios e investigaciones sobre las potencialidades locales.-
- Incentivar la capacitación empresarial, la capacitación laboral y la adaptación del sistema educativo.-
- Elaboración y gestión de proyectos productivos.-
- Apoyo y tramitación de iniciativas, programas o acciones gubernamentales y de la cooperación internacional para proyectos económicos.-

## **IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO LOCAL**

Se considera que el sector privado es una fuerza impulsora del desarrollo en prácticamente todos los países. Ocupa un espacio fundamental en el desarrollo industrial y económico, y en particular para el logro del objetivo de generación de empleo.-

Se reconoce, además, el rol esencial del sector privado para fomentar el crecimiento y la reducción de la pobreza. Las empresas generan ingresos al crear nuevos empleos, lo que ayuda a la reducción sostenible de la pobreza.-

Los obstáculos a los que se enfrenta el sector privado, en la mayoría de los casos, están fuera del alcance de las capacidades de las empresas porque se encuadran dentro del ámbito de las políticas públicas. Las endeble instituciones del Estado limitan la habilidad gubernamental para crear y mantener un entorno favorable de negocios y reforzar los beneficios sociales de la actividad del sector privado. Al mismo tiempo, las deficiencias del mercado limitan la posibilidad que tendrían las empresas privadas de lograr resultados previstos en el ámbito social. Por su parte, el público se siente cada vez más decepcionado con las reformas y la estabilización de la macroeconomía que no han conllevado un crecimiento sostenido, y cuestiona abiertamente el costo de estas políticas a favor del mercado.-

Para prosperar, el sector privado necesita un entorno que favorezca el crecimiento, lo que incluye el fácil acceso a la información relacionada con

los negocios, servicios de asistencia técnica, financiación, y mercados nacionales e internacionales. Se necesitan nuevas alternativas políticas que promuevan el sector privado como catalizador para el crecimiento sostenible y mejores condiciones de vida<sup>76</sup>.-

El objetivo específico de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en el área de promoción del sector privado para reducir la pobreza consiste en respaldar la formulación de políticas industriales que mejoren el entorno general de los negocios, y en fomentar las capacidades productivas locales en el proceso liderado por el sector privado. En particular, las actividades de la ONUDI apuntan a promover las empresas que impulsan el proceso de crecimiento económico y propician el espíritu empresarial, el dinamismo tecnológico y el crecimiento asociado con la productividad. Estas actividades, a su vez, generan trabajos calificados, contribuyen a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y respaldan la integración en las cadenas de valor a nivel nacional, regional y mundial.-

## **COMO INVOLUCRAR EL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO**

La mayor parte de los esfuerzos para abordar las limitaciones al desarrollo del sector privado se originan en los gobiernos y en las instituciones que trabajan por el mismo. Sin embargo, se cree que para alcanzar el grado de cambio necesario, es preciso profundizar aún más y discurrir de qué manera se puede involucrar más al sector privado a la hora de hacer frente al reto del desarrollo. Muchos de estos recursos vitales para el desarrollo del sector privado permanecen latentes ya que su materialización no corre a cargo de los actores tradicionales.-

Las contribuciones del sector privado y las asociaciones público-privadas se agrupan en dos categorías. Puede tratarse de transacciones comerciales impulsadas por incentivos del mercado y desarrolladas como parte del negocio y la estrategia comercial de una empresa aunque, sin embargo, tienen un impacto notable en el desarrollo, o bien se estructuran como

---

<sup>76</sup> Internet, 17/04/13. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Desarrollo del Sector Privado.-



esfuerzos innovadores concretos de aplicación de los principios y las estrategias del sector privado a problemas de desarrollo. Desde una perspectiva diferente, estas actividades innovadoras del sector privado constituyen netamente interacciones entre empresas privadas o se presentan como actividades que quedan claramente circunscriptas al área de las asociaciones público-privadas<sup>77</sup>.-

## **EL FOMENTO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Se pueden obtener importantes beneficios fomentando asociaciones público-privadas más eficaces, especialmente en la provisión selectiva de servicios como la energía y el agua.-

Los proyectos de producción de energía y de suministro básico de agua pueden adoptar la estructura de propiedad más efectiva que sea necesaria, incluida la propiedad pública.-

También están intentando influir en la conducta del sector privado algunas asociaciones público-privadas similares en los ámbitos de la gobernabilidad empresarial y la transparencia.-

---

<sup>77</sup> El Impulso del Empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres. Capítulo 4. Pag. 29.-

## CAPÍTULO IV

### GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

#### CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

##### Organización

Una organización, pública o privada, es una unidad social o conjunto de personas que están relacionadas según cierto orden y realizan actividades que procuran alcanzar una o varias finalidades. Ejemplos típicos de organizaciones privadas son las **empresas**<sup>78</sup>, que se caracterizan por la búsqueda de clientes y una finalidad lucrativa, aunque hay empresas (unipersonales o familiares, muy pequeñas) que no pueden considerarse organizaciones, a causa de su estructura extremadamente simple.-

Por otra parte, existen muchas organizaciones que no son empresas, por su origen y finalidad no lucrativa, y que actúan en el ámbito de la sociedad en general (las instituciones culturales y deportivas y las ONG's, por ejemplo) o del sistema de gobierno estatal, en cualquiera de sus niveles (una oficina de la Administración Pública, por ejemplo). Son realidades muy diversas, que tienen características peculiares, pero también podemos encontrar en su estudio muchos conceptos, principios y herramientas de validez general.-

##### Administración

La administración<sup>79</sup> es el proceso de coordinar las actividades de varias personas, en una organización, para obtener resultados previstos, en forma eficaz y eficiente. Es un proceso: o sea un conjunto de fases y actividades ordenadas de manera secuencial. El objetivo primario es lograr que un conjunto de personas realicen determinadas actividades en forma coordinada; de allí puede inferirse que los administradores deben obtener resultados a partir del trabajo de otros, antes que realizar ellos mismos esas actividades. De esa inferencia proviene la diferenciación entre directivos y

---

<sup>78</sup> Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha y otros: Organización y gestión de empresas turísticas, Editorial Pirámide, Madrid, 2000.

<sup>79</sup> En general, como bibliografía principal de la asignatura, consultar Etkin, Jorge: Política, gobierno y gerencia de las organizaciones, Pearson Education, Buenos Aires, 2000.

operadores (u operarios). Un contenido fundamental de la administración es la idea de eficacia, o sea la medida en que se logran o no los objetivos previstos. Finalmente, otra idea central es la eficiencia, o sea la relación entre los resultados y los recursos consumidos para lograrlos.-

En toda organización encontramos por una parte, empleados (operadores u operarios) que se encargan de la ejecución material de las tareas operativas de la organización, sin dirigir el trabajo de otros empleados; y por otra parte, personas de la organización que planifican, organizan, dirigen y controlan las tareas de los demás. Esos directivos son quienes se encargan de “administrar”, o sea de lograr resultados eficaces y eficientes mediante el trabajo del resto del personal. En la práctica, y sobre todo en los más modernos modelos de gestión, esa división no es tan tajante: es frecuente que los directivos realicen cierta cantidad de tareas operativas y que los operadores tomen parte en alguna medida de las tareas administrativas.-

Es frecuente representar a las organizaciones mediante la figura de la pirámide. En su base están los operarios, quienes ejecutan materialmente las tareas operativas y no tienen mando sobre otros. Los supervisores, o directivos de primer nivel, dirigen y controlan directamente el trabajo de los operarios. Luego se ubican los mandos medios, que supervisan a los supervisores; y en la cumbre de la pirámide se ubica la alta dirección, máxima responsable de la organización en su conjunto.-

Reiteramos que la administración es un proceso, que consiste en la ejecución secuencial de pasos o fases, que constituyen el trabajo típico de un administrador. Esas tareas pueden expresarse en forma generalizada como funciones directivas.-

## **FUNCIONES Y ROLES DIRECTIVOS**

### **Funciones directivas**

- **Planificación:** Consiste en establecer los objetivos de largo, mediano y corto plazo (o metas) de la organización, y en especificar los cursos de acción que se seguirán para conseguirlos. Debe haber coherencia entre los diversos niveles temporales de objetivos, los cuales por otra parte debe ser concretos, claros, y de ser posible, cuantificables, para poder

luego hacer comparaciones con los resultados. Incluye también el análisis de los recursos necesarios, su adecuación y disponibilidad; y todo ello se debe concretar finalmente en planes, programas y presupuestos.-

- Organización: Consiste en diseñar y determinar funciones y tareas, establecer unidades operativas, departamentos, divisiones, etc., y definir los circuitos y modalidades de la comunicación entre esas unidades. Esa organización debe responder a dos requerimientos básicos, aparentemente contradictorios pero complementarios: la necesidad de dividir las tareas y la necesidad de coordinarlas. La función de organización coordina las tareas estableciendo relaciones permanentes entre entidades, para configurar una estructura de autoridad jerarquizada, y establecer el grado de centralización o descentralización en la toma de decisiones.-
- Dirección: Consiste en orientar (“dirigir”) los esfuerzos de todos los empleados de la organización, inclusive los directivos, hacia la obtención de las finalidades organizativas. La función directiva se relaciona con los objetivos permanentes, de largo plazo, de la organización; y con los cambios constantes del contexto con el que la organización está vitalmente relacionada. La función de dirección se ocupa también de la selección del personal que desempeñará los cargos diseñados, de su integración al conjunto de la empresa, de la orientación de su trabajo, capacitación y motivación, estableciendo el sistema de liderazgo que resulte más adecuado, así como el esquema de sus remuneraciones y promociones, vale decir, de todo lo relacionado con la gestión de los llamados “recursos humanos”.-
- Control: Consiste en procurar que todo se haga según las previsiones, asegurando la obtención de los objetivos de la organización, mediante la comparación de los resultados reales con los resultados esperados, para definir el nivel de ajuste o de divergencia entre ambos, y emprender las acciones correctivas que reencaucen la situación. La función de control está, pues, estrechamente vinculada con la función de planificación. No se pueden controlar resultados sin previsiones previas, y no se pueden establecer nuevas metas sin controlar los resultados anteriores.-

Estas funciones son secuenciales, se realizan periódicamente, en momentos significativos de la vida de la empresa. En el resto del tiempo, los directivos realizan las llamadas funciones continuas:

- **Análisis de problemas:** En toda organización, constantemente se están produciendo problemas, incidentes y dificultades. Hay que detectarlos, analizarlos, buscar sus causas, establecer su importancia y prioridad, para buscar su solución e implementarla.-
- **Toma de decisiones:** Frente a los problemas u oportunidades que plantea el entorno, hay que plantear las diversas alternativas de cursos de acción posibles, valorarlas según diversos criterios, sopesar opiniones y consejos, y en definitiva elegir una, tomar la decisión y finalmente llevarla a cabo.-

El proceso de toma de decisiones es considerado un aspecto central de la función directiva, y en una visión más metódica y sistematizada se lo considera integrado por las siguientes fases: Identificación del problema - Desarrollo de las alternativas -Identificación de los criterios para decidir -Ponderación de los criterios para decidir -Evaluación de las alternativas -Selección de una alternativa -Implantación de la alternativa -Evaluación de la decisión.-

- **Comunicación:** Los directivos, para analizar problemas y tomar decisiones, necesitan mucha información proveniente de otros niveles de la organización, que pueden obtener si tienen adecuados canales de comunicación. Lo mismo ocurre cuando deben informar sobre las decisiones que toman, para crear bases de consenso y de encuadre disciplinario a los fines de su puesta en práctica.

La administración en alguna medida se personaliza en la presencia y acción de los directivos que la encarnan. El enfoque de las funciones quedaría incompleto sin una referencia a los roles o papeles que los mismos desempeñan habitualmente, y que se agrupan en tres tipos diferentes<sup>80</sup>.-

---

<sup>80</sup> Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha y otros, op cit

### **Roles Interpersonales**

- Cabeza visible: Consiste en detentar la representación exterior de la organización, tanto frente a clientes, proveedores y terceros, como en actos protocolares y profesionales.
- Líder: Consiste en la responsabilidad de reclutar, seleccionar, interactuar y motivar a los empleados a su cargo, para asegurar su buen desempeño y el logro de los objetivos de la organización.
- Enlace: Consiste en el establecimiento de una amplia red de contactos y fuentes de información, internos y externos, para asegurar la relación positiva de la organización con su contexto y entre sus áreas integrantes.-

### **Roles informativos**

- Monitor: Consiste en la búsqueda de información externa e interna, fiable, oportuna, organizada, pertinente y significativa (no accesorio) para los fines de la organización en su conjunto.-
- Difusor: Consiste en la transmisión de información necesaria dentro de la organización, con adecuada circulación y llegada a las unidades de trabajo y las personas que necesitan de ella.-
- Portavoz: Consiste en la transmisión de información hacia el exterior de la empresa, sobre sus planes y programas, como interlocutor de los otros actores del sector de actividad y del mercado en general.-

### **Roles desicionales**

- Emprendedor: Consiste en tomar la iniciativa y buscar oportunidades para la organización, adelantándose a los acontecimientos, promoviendo la innovación en los procesos y formas de gestión.-
- Gestor de anomalías: Consiste en el análisis y búsqueda de solución de los problemas o al menos de su reenvío a los sectores de la organización que pueden encargarse de su solución.-
- Asignador de recursos: Consiste en la asignación de los recursos disponibles a los diversos programas, unidades de trabajo y puestos, sobre la base del establecimiento de prioridades.-
- Negociador: Consiste en la preparación y supervisión de los procesos de negociación internos y externos, y en fijar los límites de la negociación y las estrategias a seguir en ellos.-

## LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO EN EL MANAGEMENT

En estos tiempos se han producido profundos cambios en el contexto de las organizaciones que afectan profundamente a la estructura y cultura de las mismas, y por lo tanto a las formas adecuadas de gestionar sus actividades.-

Estos cambios afectan por igual a las empresas privadas y a las organizaciones públicas. En este último caso, puede considerarse como definitivamente acabado el modelo burocrático weberiano, clásico, y se plantean con insistencia reclamos de cambio y propuestas de nuevos modos de gestionar los ámbitos del poder público.-

Es importante construir un modelo de interpretación del actual contexto global de las organizaciones, teniendo en cuenta sus principales dimensiones: económica, política, social y cultural; la interacción entre ellas y su impacto sobre las organizaciones.-

El proceso evolutivo que condujo a esta concepción de la gestión participativa reconoce aproximadamente la siguiente cronología, según la opinión de Octave Gelinier<sup>81</sup>:

- 1900 - 1930: El “modelo ideal” tayloriano o weberiano, basado en la autoridad científica para la verdad y el bien; no participativo.-
- 1925 - 1960: Progreso de la comunicación en un modelo sin cambios, en base a los trabajos sobre relaciones humanas de Elton Mayo, y a la “descentralización en centros de beneficio”, en base a las ideas de A. P. Sloan y de R. Cordiner.-
- 1955-1975: Se abre paso la dirección participativa, por obra de sociólogos que estudiaron la dinámica del grupo reducido, como R. Lickert, y de investigadores de la gestión, como Peter Drucker y su propuesta sobre la dirección participativa por objetivos.-
- 1968-1980: El choque del 68’, la crisis y la aparición de una perspectiva socio - técnica, por los estudios de F. E. Emery sobre las condiciones de trabajo y su reestructuración participativa, y los trabajos de O. Ortsman sobre información, escucha y equipos semiautónomos.-

---

<sup>81</sup> Octave Gelinier: Reseña Histórica de la Dirección Participativa, en Vincent Laboucheix (compilador): TRATADO DE LA CALIDAD TOTAL, tomo 1, México, Limusa, 1994.-

- 1976-1985: Choque japonés y círculos de calidad, que mostraron la posibilidad de una participación responsable hasta la base, para lograr una alta eficacia calidad - productividad.-
- 1980-1990: Dirección estratégica mediante visión compartida: Proyecto y líder, confianza total en el hombre y en el equipo.-

## LA GERENCIA ACTUAL: CARACTERÍSTICAS

La **dirección estratégica mediante visión compartida** es el último episodio en el proceso evolutivo histórico de la gestión participativa y ha nacido conjuntamente con el intenso choque de los años ochenta, con su mercado mundializado y su escalada de progresos técnicos, y con el desafío humano que representa una mejor valoración de los recursos humanos en la empresa. Los principios fundamentales que la diferencian de los planteos anteriores son los siguientes:

- **Contingencia:** La empresa está inmersa en un contexto aleatorio e imprevisible. Ninguna Dirección, por buena que sea, puede saberlo todo. Cada nivel, cada órgano, debe buscar la información y tomar la decisiones adecuadas para adaptarse al medio.
- **Servicio al cliente:** Es vital prestar un excelente servicio al cliente, mantener con él una estrecha relación, que privilegie lo cualitativo sobre lo cuantitativo.-
- **Movilidad:** Es necesario servir “justo a tiempo”, progresar continuamente y con rapidez, desarrollar rápidamente productos nuevos más variados, innovar, cuestionarse y mantener las cualificaciones humanas a tono con los avances técnicos.-
- **Hombre total:** No se puede realizar lo anterior en base al *homo oeconomicus*. Hay que partir del hombre en su totalidad, con su personalidad y sus motivaciones complejas. Hay que reconocerlas y darles un campo de expresión en la empresa.-

Los protagonistas de este nuevo modo de entender la gestión son el líder, de la empresa y de sus principales partes, y el hombre en su totalidad,



trabajando en equipo. En su dinámica juegan los siguientes elementos principales, totalmente interdependientes:

- La visión y proyecto del futuro deseado, expresadas en una estrategia competitiva claramente pensada.-
- La confianza en los hombres que integran la organización, como fuente de ideas útiles e iniciativas que hay que saber aprovechar.-
- La alta motivación en la unidad de la acción, por compartir los mismos fines.-
- La descentralización en profundidad, mediante un organigrama invertido, en cuyo vértice está el cliente; luego el personal de contacto; luego los servicios de apoyo logístico y finalmente, la dirección estratégica, cuyo liderazgo es vital.-
- Un sistema de gestión más completo, financiero, físico y social, basado en indicadores de los tres aspectos mencionados.-
- Una cultura que recupere los valores de la intuición y la relación humana, expresión concreta de una gestión participativa.-
- Un nuevo liderazgo, más centrado sobre el hombre, capaz de servir a los que dirige, para ayudarlos a triunfar.-

## **LA VISION RELACIONISTA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

La manifestación más amplia de la actitud propia de la gestión participativa es la visión relacionista<sup>82</sup>. Se trata de incorporar en el ámbito de la Administración Pública municipal la visión aportada por el desarrollo de alianzas estratégicas entre empresas privadas, con la finalidad en nuestro caso de crear más valor público para beneficio de la sociedad. Este enfoque puede aplicarse de varias maneras y en varios niveles:

- Mediante una adecuada coordinación de roles y tareas, entre los niveles verticales de gobierno: nacional, provincial y municipal, con independencia del mayor o menor grado de autonomía de esos niveles.

---

<sup>82</sup> Ver, por ejemplo, Rafael Bañón y otros: La nueva administración pública, cap. 5: Las relaciones y la gestión Inter.gubernamentales, por Robert Agranoff; Alianza Editorial, Madrid, 1997.-

Esta coordinación se puede hacer tanto en regímenes federales como unitarios.-

- Por alianzas estratégicas entre entidades políticas del mismo nivel, tales como:
  - Mercados comunes, zonas de libre comercio, comunidades de naciones.-
  - Uniones interprovinciales, para la creación de regiones dentro de un mismo país.-
  - Alianzas entre ciudades, creación de entes intermunicipales.
- Por relación entre organizaciones públicas estatales, como municipios, por ejemplo, y organizaciones no gubernamentales, empresas o incluso individuos.-

La finalidad que se persigue con esta forma de organización es establecer mecanismos de cooperación interinstitucional para “hacer más y de otro modo entre muchos”.-

La posibilidad de crear estas mallas o redes de instituciones, mediante diversas formas de asociación, como consorcios, mancomunidades, sociedades mixtas, etc., nace de una estrategia de gestión que privilegia la cooperación y la integración de esfuerzos entre asociados por encima de la competencia y el control. Se desarrollará con mayor detalle este tema, con referencia al caso arquetípico de los municipios y comunas.-

## **RELACION CON ORGANIZACIONES SOCIALES**

Un importantísimo actor en este proceso es obviamente el sector privado, las fuerzas productivas y comerciales, que actúan como uno de los motores de desarrollo de la ciudad, especialmente cuando han alcanzado un grado importante de desarrollo institucional, en forma de cámaras u otras organizaciones industriales, comerciales, de servicios, etc.-

Otros actores de fundamental importancia son los centros vecinales, que si bien hasta ahora en muchos casos no tienen una relación institucionalizada con la Municipalidad, porque no lo exige el actual

ordenamiento legal, es obvio que deberán tenerla en el futuro, y más allá de lo formal, llevar adelante acciones en estrecha colaboración.-

Estas nuevas actitudes y aptitudes logradas por el municipio y los agentes productivos crean un campo propicio para lanzarse hacia el indispensable cometido de promover el desarrollo económico local. Es así que el gobierno local asume un nuevo rol y nuevas formas de gestión, además de convertirse en un elemento dinamizador del modelo de crecimiento y acumulación económica. Su nuevo rol consiste en orientarse fuertemente a la promoción del desarrollo económico y por tanto social a escala local y en lograr el fortalecimiento y la diversificación de su base económica para posibilitar la localización de nuevas industrias y actividades del sector terciario.-

Para que una municipalidad pueda abordar este nuevo tipo de actividades resulta imprescindible contar con tres condiciones previas: primero, debe tener una visión clara de lo que se pretende que la ciudad sea y cuál es su vocación como territorio. Segundo, debe tener qué ofrecer, es decir, garantizar un umbral mínimo de infraestructuras y servicios que son gestionados con cierto nivel de eficiencia para el tipo de especialización productiva que se pretende promover. En tercer lugar, reducir limitaciones o restricciones que disminuyen la productividad de las empresas (modernización de las estructuras públicas sin burocratización de las tramitaciones, eliminar la corrupción que actúa como una dura barrera para el mejoramiento de la productividad urbana, modernizar cuerpos legales y dar seguridad jurídica, eliminar sobrerregulaciones y la desactualización de normas, contar con finanzas públicas equilibradas, etc.).-

El municipio debe procurar una acción catalizadora en la búsqueda del socio privado, dejando de hacer todo y pasando a coordinar las acciones que apuntan al desarrollo. Estamos proponiendo la combinación de las potencialidades propias del sector público con las del sector privado, el “gobierno a través de terceros” según Lester Salamon<sup>83</sup>. Al gobierno municipal le toca detectar el problema y reunir los recursos para el que sector privado ejecute las soluciones.-

---

<sup>83</sup> Arnoletto, Eduardo. La Gestión de las Organizaciones en los Gobiernos Locales. Biblioteca virtual, julio de 2010.-

La Municipalidad debe contribuir a que la mano de obra esté calificada conforme a la demanda de las empresas, se realice investigación y desarrollo tecnológico y que existan la infraestructura y el equipamiento necesarios. Se deben poner en marcha mecanismos por los cuales no sólo se cuente con las condiciones adecuadas para ejecutar una cierta actividad, sino que además de generar tales atracciones también se impulse un proceso de marketing de la ciudad; éste deberá identificar y promocionar sus ventajas competitivas.-

En cualquier caso, además de buscar la toma de conciencia y la implicación del sector privado, la correspondiente colaboración público-privada y la inclusión del tercer sector en las actividades, es absolutamente imprescindible el involucramiento de toda la sociedad civil, para lo cual habrá que apelar a todo método que se considere pertinente: desde la utilización de un sitio en INTERNET hasta el viejo y conocido buzón de sugerencias para el vecino. Lo anterior debe ser cuidadosamente manejado por cuanto es necesario evitar divergencias entre la evolución del proceso de revitalización y la percepción social de los beneficios de este proceso (en este sentido, son primordiales los esfuerzos dirigidos a la formación y al empleo).-

En síntesis, podemos decir que:

- Hay que estimular la representación institucional y la participación real de los ciudadanos, evitando la laxitud en el compromiso contraído y el hecho de que los agentes privados sean meros observadores o demandantes. La participación incluye, desde esta visión dos momentos: uno, el primero, masivo (ejemplo: los talleres); otro, en segundo lugar, básicamente institucional o a través de las distintas organizaciones de la sociedad civil.-
- Hay que crear una red comunicacional que relacione las instituciones públicas, privadas e intermedias, para incrementar y optimizar el flujo de información necesaria para la implementación de las actividades conjuntas.-
- Se debe fomentar la participación del agro, creando Consejos Zonales o figuras equivalentes.-
- Se debe desarrollar una adecuada estrategia de marketing político, procurando obtener el mayor grado de involucramiento e incidencia posible.

Es importante resaltar que una de las claves del éxito de cualquier plan es precisamente la participación de la sociedad civil en el mismo.-

- Se deben generar mecanismos institucionales apropiados para lograr el riguroso cumplimiento de los objetivos técnicos de cada actividad que se estipule como realizable.-
- Pensamos que mediante metodologías participativas (reuniones sectoriales y transversales, encuestas, entrevistas, acercamiento de los funcionarios a los diversos sectores de la comunidad, apertura de vías comunicacionales directas, etc.) es posible integrar a los vecinos en el relevamiento de la información, la priorización de las necesidades y la búsqueda y definición de las soluciones. Esto es de la mayor importancia, porque para que un plan tenga éxito no basta un elevado nivel de idoneidad técnica en sus diseñadores: es necesario también conocer cabalmente (mediante la participación) la realidad que viven los ciudadanos y aprovechar sus recursos humanos y materiales para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Una buena herramienta para tal fin es la micro planificación, que ha tenido muy buenos resultados y que no necesita de grandes inversiones, ya que se podrían aprovechar las instalaciones de los Centros Vecinales. En realidad, los únicos cambios que habría que hacer serían de tipo cualitativo, especialmente la capacitación de los participantes.-
- La planificación estratégica es el instrumento idóneo para sistematizar la acción municipal, dándole coherencia y proyección hacia el futuro. Para definir estrategias de acción viables y eficaces se debe incorporar a la comunidad al proceso de planificación, pero para poder planificar acciones en forma participativa es necesario trabajar a escala local, a partir de unidades territoriales pequeñas y homogéneas.-
- Es necesario, como se señalaba con anterioridad, retomar la planificación estratégica como función sustantiva de la gestión de la ciudad, apoyada en una prospectiva de mediano plazo, con cualidades flexibles (por ejemplo, considerar escenarios futuros alternativos, el análisis del pasado al presente y del presente al futuro, entre otras herramientas) que respondan a las demandas de nuestro tiempo. La planificación debe ser realista: hay que pensar globalmente y actuar localmente, en un contexto signado hoy por notorias limitaciones: urbanización y despoblamiento rural, crisis de

representatividad política, descentralización no completada con pleno éxito, atrasos en la atención de los problemas sociales y presiones crecientes sobre los recursos naturales y el medio ambiente.-

## **EL PLANEAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES**

### **Concepto e importancia del planeamiento**

Planificar es una función gerencial básica, que consiste en un conjunto de actividades intelectuales que apuntan a: Prever situaciones y definir metas -Formular políticas -Elaborar proyectos -Asignar recursos.-

Tiene la finalidad, en última instancia, de mantener a la organización para la cual se planifica en un adecuado y creciente nivel de interacción positiva con su contexto social, según los fines de la organización y las necesidades sociales que ella procura satisfacer<sup>84</sup>.-

Es de hacer notar que una característica fundamental del actual contexto de las organizaciones, con su acelerado ritmo de cambios, es el incremento de la incertidumbre con respecto a la evolución de las tendencias de futuro, por lo que en general no se planifica en base a un solo objetivo, sino con una técnica de escenarios, donde se definen algunos escenarios de futuro posibles, objetivos realizables para cada escenario y estrategias adecuadas para cada objetivo.-

Una organización es un sistema finalista y abierto en permanente proceso de adaptación a un contexto cambiante y con frecuencia muy difícil de predecir. La planificación, siempre en estrecha relación con el control, es quien permite realizar esa adaptación.-

Planificar<sup>85</sup> es un proceso que puede representarse como una pirámide en cuyo vértice está la misión, y en niveles decrecientes se encuentran los objetivos, las estrategias, las políticas, los procedimientos, las reglas, los programas y finalmente, en la base de la pirámide, los presupuestos.-

---

<sup>84</sup> Koch, Ricardo: El diseño de la estrategia en su empresa, Folio, Barcelona, 1995.-

<sup>85</sup> Ver, por ejemplo, Casanueva Rocha y otros, op cit.

La misión es el objetivo último de la organización, que define su identidad, el sentido de su actividad y los valores que pretende servir. Los objetivos son los resultados a lograr en determinado horizonte temporal, las situaciones futuras que la organización desea realizar. Las estrategias son los caminos que la organización se propone seguir para realizar sus objetivos. Las políticas son declaraciones de principios que guían la toma de decisiones hacia los objetivos. Los procedimientos son guías para la acción, que indican los pasos a seguir en cada actividad. Las reglas definen lo que se puede y lo que no se puede hacer dentro de la organización. Los programas se refieren a un determinado curso de acción hacia un objetivo específico, y contienen un conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos a seguir y recursos a emplear. El presupuesto es la expresión monetaria de un programa, que especifica los resultados esperados y los costos estimados para su obtención. El presupuesto es la principal herramienta del control.-

Dentro del proceso general de la administración, es difícil exagerar la importancia de la planificación, ya que es la función que orienta a las demás funciones: ayuda a definir el tipo de organización más adecuado, el nivel de participación de los integrantes, el estilo de liderazgo y los medios de comunicación más adecuados.-

Hay diferentes tipos de planes, según su alcance, plazo de tiempo y especificación. Según su alcance, encontramos:

- Planes estratégicos: Afectan a toda la organización, establecen la misión y los objetivos generales, sitúan a la organización en función de su entorno y en el largo plazo.
- Planes operativos: Parten de los objetivos definidos en los planes estratégicos y especifican detalladamente cómo realizarlos, en el mediano plazo.-

Según el plazo de tiempo asignado para su logro, pueden ser:

- Planes de corto plazo: En general, dentro del año o plazo inferior a este.-
- Planes de mediano plazo: En general, entre uno y cinco años.-
- Planes de largo plazo: Más de cinco años.-

Esas duraciones son relativas y dependen mucho de las circunstancias del contexto: en épocas estables pueden tomarse esos valores, y en épocas inestables (inflación económica, crisis políticas) pueden tomarse períodos mucho más breves, aún para el largo plazo.-

Según su especificación, existen:

- Planes específicos: Están definidos con precisión y no admiten interpretaciones ni ambigüedades.-
- Planes direccionales: Son más flexibles, solo establecen directivas generales y permiten optar entre varios cursos de acción posibles.-

## **LA DIRECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES**

### **Dirección: concepto y alcance**

Las funciones ejecutivas que hemos visto hasta ahora: planeamiento y organización, son realmente funciones secuenciales, en el sentido en que se realizan en forma periódica, en momentos significativos de la vida de la organización. La función de control, que veremos luego, combina actividades predominantemente secuenciales (control de resultados, de gestión, etc.) con algunas actividades de carácter permanente, como la medición de los procesos en marcha. La función de dirección, en cambio, abarca lo secuencial y lo continuo; el largo, mediano y corto plazo con la gestión del día a día.-

Quizás fuera más adecuado llamarla “función de gobierno”<sup>86</sup> (palabra que deriva del griego “kibernetes”, que era el timonel o piloto de los barcos), para comprender por vía de esa analogía todo lo que la función implica: el piloto debe saber, por una parte, dónde está ubicado en el contexto del mar proceloso, de qué puerto viene, a qué puerto quiere llegar, cuáles son las condiciones de los vientos y las aguas, para escoger la mejor ruta; y por otra parte debe saber qué relación tiene el timón que el maneja con el comportamiento del navío, con la posición de las velas y la conducta de la tripulación...

En esa función de gobierno podemos reconocer dos aspectos diferentes, si bien complementarios:

---

<sup>86</sup> Ver Arnoletto, Eduardo: Aproximaciones a la Ciencia Política, Editorial Trunfar, Córdoba, 2000.



- La conducción, que tiene que ver con la construcción del futuro, la elaboración de políticas y la evaluación de los procesos en marcha, en relación con el largo plazo, para traducir todas esas observaciones en la toma de decisiones, la conducción de las acciones, la comunicación de mensajes y la motivación de todos los integrantes de la organización.
- La dirección propiamente dicha, que es administrar los recursos disponibles, hacer el seguimiento de las operaciones en marcha, mantener el cumplimiento de las rutinas establecidas, y gestionar los cambios en la coyuntura, adaptando los planes de largo alcance a las circunstancias de cada momento, tratando de no perder el rumbo.-

Entre ambos campos hay lugar para un área intermedia donde se juega el enfrentamiento con la incertidumbre y la complejidad, la administración de los conflictos y en definitiva el manejo de la economía del poder.-

### **Estilos de conducción**

En los esquemas organizacionales verticalistas y autoritarios se hace mucho hincapié en la disciplina y el ejercicio de las dotes de mando, que aseguren la obediencia de los miembros del grupo, aunque esta sea un tanto mecánica y no pensante. Ante las acrecentadas exigencias de eficiencia en la gestión, hoy se trata de adoptar estrategias de delegación, descentralización, empowerment, etc., basadas en el hecho de que la gente cumple mejor las decisiones en cuya elaboración ha participado y en las que puede actuar de modo más autónomo, en base a principios internalizados de autodisciplina y autocontrol, que no excluyen los controles externos, pero los reemplazan en gran medida, en la práctica cotidiana.

La conducción por liderazgo entraña un principio de coordinación de esfuerzos compartidos, una orientación de la marcha de los asuntos y eventuales intervenciones directivas para zanjar problemas puntuales, pero siempre dejando a los integrantes del grupo el mayor espacio posible para moverse con autonomía en procura de realizar objetivos parciales acordes y convergentes con los objetivos del grupo.-

La delegación supone la capacidad de confiar partes de la tarea a la resolución de los subordinados, de modo que la decisión y el control sobre la acción estén lo más cerca posible de los receptores de dicha acción, y la supervisión pueda entonces ejercerse por excepción. La delegación supone

delegar autoridad, decisión y acción, pero no la responsabilidad por los resultados, la cual siempre se comparte. La delegación supone siempre un buen nivel de capacidad técnica y de relación humana.-

El trabajo en equipo, cuando es bien realizado, genera una notable sinergia, con la cual el resultado del trabajo grupal es más que la simple suma de los aportes individuales de los miembros. Produce además un elevado compromiso moral con la acción posterior, por haber participado los miembros en las decisiones tomadas. En todo lo posible, el trabajo en equipo ha de ser interdisciplinario (hecho con el concurso de diversos especialistas, para integrar puntos de vista diferentes pero complementarios sobre cada tema a tratar) e interjerárquico (ya que personas de todos los niveles pueden hacer aportes pensantes a la solución de los problemas).-

El reconocimiento es la gratitud expresada por la organización en forma concreta ante el desempeño superior de personas o grupos en el desarrollo de sus tareas habituales o de otras especiales, en particular en este último caso, cuando la labor desarrollada se ha traducido en una reducción mensurable de los costos de no – calidad, vale decir, de todo aquello que agrega costo sin agregar valor.-

El principal objetivo del reconocimiento es reforzar la vigencia social, dentro de la organización, de los patrones de conducta que se consideran deseables. También es importante como medio para sostener el ánimo para la continuidad de los esfuerzos en pro de la calidad, así como producir sobre el resto de la organización un efecto demostración que fomente la emulación sin despertar la envidia. Hay diversos tipos de reconocimiento: monetarios (comisiones, premios, participación en las ganancias, etc.) y no monetarios (públicos o privados, a individuos o grupos).-

### **Conducción: liderazgo y gerenciamiento**

Las diversas formas de gestión participativa abren muchas posibilidades de crear valor para la organización, pero también plantean un riesgo: el asambleísmo, que demora las decisiones y las acciones. Para neutralizar ese riesgo es muy importante contar con un sólido liderazgo, democrático y participativo, pero que sepa encauzar las deliberaciones hacia cursos de acción concretos.-

Las funciones organizacionales del liderazgo son:

- Ayudar al pensamiento de los otros, expresándolo en formas claras y simples.-
- Ayudar a pasar del pensamiento a la acción.-
- Lograr acuerdos y definir prioridades.-
- Mantener el entusiasmo de los miembros del grupo.-

En el liderazgo encontramos dos tipos básicos de actividad: socio emotiva, que ayuda al mantenimiento del grupo; y enfocada a la tarea, que promueve la realización del trabajo.-

La actividad del liderazgo organizacional puede producir diversos niveles de impacto, que en forma decreciente pueden definirse como:

- Introducción de cambios estructurales y culturales.-
- Ampliación de las funciones de la estructura existente.-
- Uso de la estructura existente, con variaciones de modo, intensidad o frecuencia.-

Hay diversos tipos de líderes: innovador, que es un agente del cambio cultural; coordinador, que es el típico realizador de proyectos; vigorizador, que logra la continuidad en el esfuerzo. Para el cumplimiento de esas funciones, tiene gran importancia un adecuado manejo de la motivación de las personas. Una vez satisfechas las necesidades más elementales, esa motivación se relaciona con la aceptación de la autoridad legítima, la posibilidad de acceder a recompensas y evitar sanciones y la satisfacción intrínseca del trabajo realizado.-

### **Cultura organizacional: concepto y funciones**

En estos estudios sobre cambio organizacional, el tema de la cultura<sup>87</sup> tiene la mayor importancia, porque todo cambio real y profundo es un cambio de cultura; no basta con cambiar la estructura (los subsistemas, las funciones, los procedimientos formales) para lograr un cambio perdurable y no aparente: hay que llegar al nivel de la cultura, que no cambia “por decreto” sino en un lento proceso.-

La cultura organizacional es el conjunto de los comportamientos socialmente reconocidos dentro de la organización. En palabras simples, “es el modo que tenemos de hacer las cosas por aquí”. Es el conjunto de los valores

---

<sup>87</sup> Ver Schein, Edgar: La cultura empresarial y el liderazgo, Plaza y Janes, Barcelona, 1988.-

y normas (formales e informales) que respaldan tales comportamientos; y configuran el ambiente o “clima mental” en el que se desarrolla la convivencia del grupo.-

La cultura es muy importante en la vida del grupo. Tiene básicamente dos funciones: una función interna, la integración, y una función externa, la adaptación.-

La función de integración se refiere a la cohesión interna, a la aparición del “sentimiento de nosotros” por medio del acervo cultural compartido. Esto implica siempre la aparición del sentimiento de “los otros”, los que están fuera del grupo, distantes y al menos vagamente hostiles. La función de adaptación se refiere a la adecuada y eficiente vinculación entre la organización y el medio externo, necesaria para la supervivencia y consolidación del grupo. Esta segunda función, la adaptación, suele ser la causa de los conflictos, sobre todo en tiempos de cambios acelerados, que exigen cambios en las actitudes culturales.-

### **El cambio cultural: hacia una cultura de calidad total**

La mayoría de las organizaciones piramidales, o verticales – autoritarias, presentan una cultura caracterizada, en forma más o menos intensa, por un mito de origen rígido, definido de una vez para siempre, una relación con el entorno dominante o dominada pero siempre dificultada por el ensimismamiento y los conflictos internos, un criterio de realidad y verdad basado en la jerarquía formal de mando, una vivencia simbólica del espacio como diferenciación jerárquica entre personas y grupos, una vivencia del tiempo centrada en el presente, o mejor dicho, en la atención a las cotidianas dificultades para lograr los objetivos, una visión de la naturaleza humana como básicamente mala, a la que hay que vigilar y castigar, y una visión de las relaciones humanas como esencialmente jerárquicas, de mando y obediencia.-

En un proceso de Calidad Total, desde esa situación hay que evolucionar hacia una cultura organizacional caracterizada por un mito de origen fuertemente integrador y vivido como desafío y emulación hacia el futuro, una relación con el entorno de tipo simbiótica, un criterio de realidad y verdad basado en el consenso, una visión del espacio físico como no jerárquico, una visión del tiempo multidimensional (pasado, presente y futuro),

una visión neutra y perfectible de la naturaleza humana y una visión de las relaciones humanas como colaterales, de coordinación y de liderazgo.-

Para propiciar estos cambios culturales, lo primero que hay que plantear es la necesidad ineludible de un fuerte liderazgo por parte de la Dirección. Si la Dirección no se pone al frente del proceso, si no lidera ni da el ejemplo, no hay cambio cultural posible, ni tampoco un proceso real de Calidad Total que perdure a través del tiempo. La Dirección no solo debe tomar la decisión de llevar adelante un proceso de mejora continua sino que debe ponerse al frente del mismo y participar activamente de las actividades que se generen por ese motivo. Esto suele significar, al comienzo del proceso, que la Dirección debe dedicar al menos un 20% de su tiempo de gestión al tema Calidad Total, y conferirle prioridad de tratamiento en todas sus reuniones de trabajo.-

### **Capacitación. Motivación. Comunicación**

Un tema muy relacionado con los nuevos puestos de trabajo polivalentes es el de la formación, o más específicamente, autoformación del personal, como lo denomina Francisco Segrelles Cucala<sup>88</sup>, para quien la formación es “concienciar sobre la necesidad de modificar actitudes y comportamientos y actualizar los conocimientos profesionales” en forma acorde con los requerimientos del mercado.-

La formación exógena es la adquisición de conocimientos y técnicas para mejorar la forma de hacer las tareas en cada puesto de trabajo, mientras que la autoformación implica autonomía de aprendizaje, responsabilidad, elaboración de un proyecto personal, integración de la formación en el trabajo diario, uso de nuevas tecnologías en la formación; y sobre todo, cambio de actitudes y comportamientos, desde adentro hacia fuera.-

La formación continua del personal requiere una motivación, para mantenerse a lo largo del tiempo. Lo ideal es vincular la formación con los ascensos o al menos con el plan carrera, pero esto no es siempre posible. También debe destacarse la importancia de la formación para el desarrollo personal, la profesionalidad, el gusto de participar en un cambio positivo, que consolida a la organización.-

---

<sup>88</sup> Francisco Segrelles Cucala: “De la formación teledirigida a la autoformación”, op. cit.-

La comunicación: Pese a la gran importancia del tema, prácticamente no hay empresa que no tenga problemas de comunicación. Javier Blanco Belda<sup>89</sup> sostiene que la comunicación es un instrumento fundamental de gestión de la empresa, y que un directivo que no comunica, no dirige. En toda organización hay que gestionar la comunicación para:

- Explicar el proyecto de empresa.-
- Dinamizar el modelo cultural de la empresa.-
- Dar a conocer la situación de la empresa.-
- Sensibilizar al entorno.-
- Sensibilizar al equipo humano.-
- Formar al equipo humano.-
- Crear grupos de trabajo.-

La comunicación puede ser externa (en relación con el entorno social) o interna (entre sectores y personas de la organización). Entre ambas debe haber congruencia, aunque varíen los medios utilizados.-

El tema central de la gestión de los recursos humanos de una organización es la comunicación interna, que consiste básicamente en hacer llegar a todo el personal los mensajes necesarios para el desarrollo de la estrategia y el logro de los objetivos de la empresa; y en recibir del personal sus reflexiones, requerimientos y reacciones.-

La comunicación es una avenida de doble vía, que abarca desde las grandes decisiones que afectan al futuro de la empresa hasta los acontecimientos corrientes de cada día. La comunicación puede ser escrita u oral; descendente, ascendente u horizontal; formal o informal. Lo esencial es comprender que la comunicación es un instrumento de poder en las organizaciones, y es, por lo tanto, una potencial fuente de conflictos y de acuerdos. Lo importante es evitar que ese poder sea usado con fines personales o sectoriales, y lograr ponerlo al servicio de la misión y los objetivos organizacionales.-

La capacitación debe ser vista como una parte normal de la vida de trabajo de toda persona, cualquiera sea su tarea o posición jerárquica. Toda persona que trabaja debe tener la posibilidad de dedicar anualmente una parte

---

<sup>89</sup> Javier Blanco Belda: “Del autismo a la comunicación”, op. cit.

de su tiempo de trabajo (aproximadamente el equivalente en horas hábiles de una semana cuando menos) a su propia capacitación. Generalmente se reconocen tres orientaciones básicas para dicha capacitación: la actualización y profundización en la especialidad de cada uno; la ampliación de la visión hacia otros campos vinculados con el propio, o sea la polivalencia; y los conocimientos de dinámica social, para desempeñarse mejor en los equipos de trabajo. Es importante saber que la capacitación genera expectativas con respecto a las posibilidades de aplicación, por lo que la organización debe prepararse para ofrecer esas posibilidades a fin de no frustrar esas expectativas.-

## **EL CONTROL DE LOS RESULTADOS**

La función de control tiene por misión comprobar si la misión y los objetivos de la organización se están realizando de forma adecuada, y detectar cualquier desviación para proponer, finalmente, las acciones correctivas necesarias.-

Toda organización es un sistema abierto, en cuanto mantiene relaciones permanentes con su ambiente, y finalista, en cuanto procura alcanzar unos objetivos. Estos sistemas necesitan tener un mecanismo de regulación, que mediante el análisis de los insumos y los exhumos pueda determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos planificados, e indicar cursos de acción viables hacia el futuro. La función de control es, pues, esencial para garantizar el correcto funcionamiento de una organización<sup>90</sup>.-

### **El control y los sistemas de información**

No puede haber planificación ni control si no se dispone de la información necesaria en tiempo y en forma<sup>91</sup>. Es por ese motivo que las propuestas de modernización estatal siempre incluyen el uso de técnicas y métodos para procesar información en tiempo real. En general se busca articular las herramientas informáticas con la obtención de datos primarios y la estructura organizacional.-

---

<sup>90</sup> Gorostiaga, Angel: Transparencia en la función de gobierno, CITAF-OEA, Buenos Aires, 1996.

<sup>91</sup> Ver por ejemplo, Guillermo Inchauspe “Los sistemas de información municipal” en J.L. Furlan: La modernización del gobierno local – Aportes para un cambio estratégico, Córdoba, 1995.-

Como una primera aproximación a los sistemas de información, se planteará una diferenciación entre los sistemas necesarios para la gestión operativa (sistemas “transaccionales”) y los sistemas que brindan información para planificar, tomar decisiones y controlar. Los comentarios que siguen se centrarán en estos últimos.-

Hay varias maneras de nombrar a los sistemas de información: sistema de información organizacional, sistema de información y decisión, sistema de información de gestión, sistema de procesamiento de datos. En general, cabe decir que, ante el volumen y complejidad de los datos a procesar, es indispensable la incorporación de herramientas informáticas. Pero, en contra de una generalizada creencia, un sistema de información orientado hacia la planificación, la decisión ejecutiva y el control no es simplemente un conjunto de computadoras. Es un sistema de funciones y relaciones que vincula las herramientas informáticas, la organización, el personal capacitado, la comunidad a la que se sirve y la conducción del gobierno local. Técnicamente, lo esencial de ese sistema es la información, registrada, procesada y comunicada mediante computadoras, programas informáticos y técnicos idóneos.-

El objetivo de toda información es describir y explicar situaciones reales mediante datos cuantitativos y cualitativos, numéricos, gráficos, conceptuales, relacionales, para direccionar la acción política en el marco de un contexto dinámico. Con respecto a la planificación y la toma de decisiones, la información cumple las siguientes funciones:

- Reduce el nivel de incertidumbre.-
- Permite prever la aparición de problemas o desviaciones.-
- Disminuye el tiempo de reacción ante nuevas situaciones.-
- Eleva el nivel de racionalidad de las decisiones.-
- Optimiza la eficacia y eficiencia de las acciones.-

En un sistema de información, las diversas áreas de la organización procesan y suministran en forma sistemática y homogénea la información propia, compatible con la información del resto. El sistema vincula todos los datos y los pone a disposición de los usuarios / productores de información. Es fundamental esa sistematización, para asegurar la conectividad técnica



(protocolos de comunicación, software de soporte, medios magnéticos, etc.) y la conectividad funcional (que datos almacenar y que características deben tener).-

Esa información debe fluir a través de una red o malla, con múltiples posibilidades de relación, en una comunicación multidireccional, con variados niveles de acceso y jerarquías de usuarios. También deben establecerse relaciones con otras organizaciones, para recibir y dar información.-

Una buena base para los sistemas de información en el ámbito de la administración pública son los sistemas de información geográfica (SIG), que son bases de datos relativos al territorio y su dinámica, con reglas para su procesamiento y precisas “geo-referencias”. Sobre esa base, más los datos que genera la organización, se pueden elaborar indicadores de gestión, así como información socio demográfica, económica y de infraestructura. En el caso de una gestión municipal, por ejemplo, se pueden distinguir dos tipos de información: sobre la ciudad y sobre la gestión. En un apretado resumen, la información procesada disponible suele referirse a los siguientes aspectos:

- Información sobre la ciudad: Económica: Precios, actividad económica, recaudación, presión tributaria, poder adquisitivo, ocupación, desocupación, subocupación, etc.

Hábitat: Infraestructura, estructura vial, equipamiento social, desarrollo territorial, uso del suelo, tránsito y transporte, medio ambiente; demografía, vivienda, villas de emergencia, estado sanitario, pobreza, encuesta de hogares, seguridad.-

- Información sobre la gestión: General: Recursos humanos, materiales y financieros.

Sectorial: De cada una de las áreas de la organización.-

Desarrollo urbano: Obras viales, señalización, iluminación, cloacas, gas, espacios verdes, arquitectura, planeamiento urbano.-

Salud: Atención primaria, unidades primarias, unidades de mayor complejidad, servicio odontológico, control alimentario, bromatológico y ambiental.-

Educación, cultura y turismo: Educación, actividad cultural, turismo, espectáculos públicos.-

Administración general: Personal, imprenta, apoyo de gestión, Registro Civil, Cementerios.-

Desarrollo social y participación vecinal: Guarderías, atención materno-infantil, hogares de ancianos, centros vecinales, centros de la tercera edad, deportes, recreación.-

Medio ambiente: Polución y contaminación del aire, preservación del suelo, residuos tóxicos y contaminantes, sistema hidrológico, tratamiento de residuos.-

La implantación de un sistema integrado de información, con frecuencia plantea inconvenientes, tales como: Reticencia a compartir información, desparejo nivel de sistematización, carácter político de la organización, modalidades de la toma de decisiones, variedad y dispersión de nomenclaturas y unidades, hábitos de planificación “subjetiva”, escepticismo ante la complejidad del sistema propuesto.-

Guillermo Inchauspe concluye afirmando que *“este tipo de desarrollos tiene características técnico-políticas, donde es necesario combinar los conocimientos y metodologías específicas del desarrollo de sistemas informáticos con una cuota importante de “gerenciamiento”, que garanticen la efectiva y eficiente instalación y puesta en marcha”*.-

## **ESTRATEGIA ORGANIZATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

Cuando una estrategia organizativa en el sector público crea valor, frente a los cambiantes requerimientos sociales, y ese valor es percibido por la gente, sus realizadores cobran legitimidad y liderazgo, bases de toda carrera política sólida. Se tratará de ver aquí las condiciones en que se llevan a cabo esas estrategias directivas, agregando algunas comparaciones con las actividades equivalentes en el sector privado.-

Los directivos públicos enfrentan cierta ambigüedad de propósitos y medios y tienen cierta discrecionalidad para su desempeño, lo que les otorga una oportunidad para el liderazgo... y les plantea un riesgo de extravío. Por otra parte, la responsabilidad de los gestores públicos se extiende hacia el futuro,

más allá del tiempo de su mandato, por las decisiones sobre inversiones y compromisos financieros para futuros cambios y mejoras.-

Pero esa discrecionalidad está generalmente limitada por el control que ejercen los funcionarios electos, los medios de comunicación y los grupos de interés, por una parte; y por otra las limitaciones de la capacidad de las organizaciones y las escasas oportunidades que ofrecen para innovar, todo lo cual deja en realidad poco margen de maniobra; el cual, por otro lado, se ve ampliado por el debate político sobre las diversas formas del valor público, las críticas a las actuales operaciones y la aparición de problemas nuevos.-

### **La definición de la misión y los objetivos en el sector privado**

*Los ejecutivos privados establecen objetivos estratégicos y desarrollan planes operativos para sus organizaciones. En una primera aproximación, sus técnicas parecen de escasa aplicación en el sector público, en el que no hay un similar consenso sobre sus objetivos y funciones.-*

Los ejecutivos privados se benefician con sus ágiles sistemas de medición y control, que rápidamente les informan con precisión sobre los resultados de sus decisiones, mientras que los directivos públicos han de aguardar bastante más tiempo esa información, que por otra parte no es muy confiable. De todos modos, la “maximización a largo plazo del accionista” es una noción casi tan abstracta como la del “valor público”. El margen de ganancia mide resultados pasados, no el futuro; y la planificación realmente importante es la del futuro, por lo que, a fin de cuentas, no hay una diferencia tan grande entre ambos tipos de gestión.-

El concepto de estrategia organizativa: En términos generales, en la actividad privada, la estrategia organizativa significa:

- Contemplar su organización en un contexto más amplio, abstracto y a largo plazo, especialmente en lo referente a sus clientes, los competidores y el futuro.-
- La búsqueda de lo que los clientes quieren, mediante estudios de marketing, y el método para construir relaciones continuas con ellos, como elementos centrales de la estrategia.-
- Conocer acabadamente a sus competidores, porque de nada sirve tener un producto adecuado si la competencia tiene uno mejor.-

- Interesarse por el cambio y la incertidumbre, y por la interacción estratégica con otros, para pensar más en el “posicionamiento a futuro” que en la maximización inmediata de los beneficios.-

En definitiva, se trata de mirar el entorno, pensar que cambios podrían producirse, cómo posicionar a su organización para aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas, y qué inversiones fortalecerán su posición en el futuro.-

La búsqueda de capacidades distintivas: La búsqueda de capacidades distintivas consiste esencialmente en la identificación de capacidades productivas (o sea, de procesos) aprovechables no solo para los productos actuales sino para otros productos futuros, lo que permite ser más imaginativos y precisos al analizar estrategias para agregar valor, especialmente en entornos notablemente más competitivos.-

Diversificación y estrategia corporativa: La estrategia empresarial se modificó al pasar del mono producto al multiproducto, al pasar de la actividad industrial a la financiera, y al incorporar nuevas tecnologías de bajo costo. Se plantearon así nuevas cuestiones, de gran importancia estratégica, y no referidas solamente al producto y a la tecnología:

- El personal clave para manejar los nuevos procesos.-
- La relación de asociación con los proveedores.-
- La búsqueda de localizaciones con ventajas fiscales o logísticas.-

Se dejó de concebir a la empresa como un único negocio para verla como una cartera de diferentes negocios, buscando ventajas por diversificación del riesgo, mediante la diversificación de productos o sectores de mercado. En esas condiciones, la estrategia analiza la posición de los productos en los mercados, de qué manera un negocio puede financiar a otro, cómo distribuir los riesgos y gestionar transiciones entre carteras de productos, en lugar de atrincherarse en un solo nicho de mercado.-

La estrategia como acuerdo sostenible: En años recientes, la estrategia empresarial volvió a cambiar para asumir desafíos de gobernabilidad y gestión, planteados por el creciente poder de nuevos agentes externos para influir en sus actividades, aparte de los accionistas y los clientes. Hasta hace poco, eran los obreros el principal grupo con el que negociar, en función de sus demandas. Recientemente, otros actores se han agregado:

- El Gobierno, que exige que las empresas sean agentes de objetivos sociales, como la protección del medio ambiente, la discriminación positiva, etc.-
- Los inversores financieros, que realizan intentos por comprar las empresas en base a la idea de que puede obtenerse de ellas mayor rentabilidad.-

Hoy la estrategia empresarial es un acuerdo sostenible entre muchos actores: accionistas, gestores, acreedores, clientes, empleados, proveedores, gobierno nacional, comunidad local.- La estrategia actual ayuda a analizar oportunidades para posicionar a la empresa en un entorno cada vez más competitivo, con sus amenazas y oportunidades, empleando al máximo sus capacidades distintivas y negociando con otros actores.-

### **La definición de la misión y los objetivos en el sector publico**

Los conceptos que acabamos de ver, propios de la actividad privada, ¿podrán ser adaptados para su uso por los gestores públicos? A primera vista, las diferencias parecen enormes: no hay competidores, las organizaciones públicas son monopolios, los clientes son cautivos, no hay una cartera de productos financieramente complementarios.-

Sin embargo, hay varios aspectos en los que aplicar una estrategia empresaria convenientemente adaptada al sector público parece tener sentido:

- La organización pública tiene capacidades distintivas más amplias que las que utiliza corrientemente.-
- La adecuación de las actividades a los requerimientos y aspiraciones de los ciudadanos es afín con el concepto de valor público.-
- La idea de posicionarse en un entorno cambiante mediante acuerdos sostenibles con los actores interesados ayuda a enfrentar las dificultades de un mandato ambiguo.-

## **CAPÍTULO V**

### **EL SECTOR PRODUCTIVO Y SU ENTORNO EN LOCALIDADES PEQUEÑAS Y MEDIANAS**

#### **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Ante la falta de información oficial<sup>92</sup> que defina claramente cuando, en nuestro país, una localidad es considerada pequeña o mediana, tomaremos como tal lo que se puede observar en la mayoría de las municipalidades y comunas, especialmente en la provincia de Santa Fe, en función de la cantidad de habitantes y nivel de urbanización alcanzado. De este modo, diremos, a los fines de este trabajo, que una localidad<sup>93</sup> es pequeña cuando la cantidad de personas que habitan en ella no superan los 60 mil, y mediana cuando ya superan esa cifra, hasta los 400 mil. A partir de allí se las catalogará de grandes.-

Respecto del sector productivo en las mencionadas medianas y pequeñas, debemos admitir no haber encontrado suficiente información sobre sus características, comportamiento, nivel de actividad, problemáticas, de modo tal que puedan presentarse como rasgos comunes a todas ellas, en cambio sí se las relacionan directamente a la micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME y PYME).-

El desarrollo del sector productivo en las localidades tiene directa relación con las ventajas comparativas y la infraestructura pública existente a nivel local y nacional.-

Lo expuesto se puede observar en la Argentina: imaginando una franja en el centro del país<sup>94</sup> que abarca a la provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, se puede ver que contienen a la mayoría de las empresas que conforman el sector secundario argentino, coincidentemente con la mayor concentración de inversión pública. Como consecuencia directa,

---

<sup>92</sup> Tampoco se ha encontrado bibliografía al respecto.-

<sup>93</sup> Sea llamada municipalidad, partido o comuna, según la legislación de cada provincia.-

<sup>94</sup> Franja dotada de las mejores condiciones naturales.-

también aglutinan la mayor cantidad y densidad poblacional, viviendo en las más grandes ciudades y conglomerados urbanos.-

Por el contrario, en el resto del territorio, tanto hacia el norte como el sur, a medida que las rutas, puentes, puertos, aeropuertos y servicios como electricidad y gas son insuficientes, o directamente no existen, también se puede observar una importante disminución del sector productivo.-

La provincia de Santa Fe, a su vez, muestra una realidad similar a la planteada: el centro-sur desarrollado y el norte, con carencias importantes en infraestructura y servicios energéticos, con un sector productivo menos desarrollado y menos poblado.-

Por lo expuesto, se intentará analizar más en profundidad el sector MIPYME y PYME, con fuerte presencia en las localidades pequeñas y medianas, refiriéndonos a PYMES directamente para abarcar a ambas.-

## **PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS**

La pequeña empresa ha demostrado a lo largo del tiempo, y en la mayoría de los países (desarrollados o no) que es un componente importante de la economía y, en muchos casos, es la base de de las medianas y grandes empresas.-

En un estudio realizado por la red FUNDES<sup>95</sup>, alrededor del 92% de todas las unidades productivas de una importante región de Sudamérica son definidas como microempresas, algo más del 7% son PYME, y poco más del 1% son grandes empresas<sup>96</sup>.-

En el mismo trabajo, FUNDES otorga a la manufactura un 13% dentro de la composición sectorial, al comercio un 53%, y a los servicios un 34%.-

Las experiencias que han tenido lugar en Italia, Alemania y Estados Unidos, exhiben como común denominador la presencia de densas redes de MIPYME capaces de generar productos competitivos de manera colectiva.-

---

<sup>95</sup> Fundación para el Desarrollo Sostenible, información de los años 1994 al 2000, correspondiente a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, y Venezuela. Publicado en Revista de la Cepal n° 78

<sup>96</sup> Ibidem. Cantidad de empresas obtenida de fuentes oficiales, como censos económicos o cuantificaciones públicas o privadas consideradas significativas.-

Por otro lado, si consideramos que sólo alrededor del 20% del producto bruto mundial se comercializa internacionalmente (Albuquerque, 1997), podemos tener una clara visión de la importancia de la actividad local de las microempresas y las PYME. Como correlato de esto, una de las tareas primordiales de las instituciones públicas y privadas es la de aprovechar el potencial de las mismas, atendiendo a que el 80%, aproximadamente, de las decisiones económicas de los países tienen una perspectiva interna<sup>97</sup>.-

Por ello, resulta conveniente definir a las PYMES, qué características la distinguen, cuáles son sus ventajas y desventajas y qué situaciones originan su creación.-

## **Definición**

La pequeña y mediana empresa (PYME) es una empresa con características distintivas, y tiene dimensiones con ciertos límites ocupacionales y financieros prefijados por los Estados o regiones. Las PYMES son agentes con lógicas, culturas, intereses y un espíritu emprendedor específicos. Usualmente se ha visto también el término MiPyME, que es una expansión del término original, en donde se incluye a la microempresa<sup>98</sup>.-

## **Clasificación**

Las PYMES son entidades independientes, con una alta predominancia en el mercado de comercio. La legislación argentina las define en función de las ventas anuales y según el tipo de empresa<sup>99</sup>. Existen dos criterios de clasificación:

Uno, depende del siguiente esquema de ingresos anuales sin impuestos (en Pesos Argentinos)<sup>100</sup>:

<b>Tamaño/Sector</b>	<b>Agropecuaria</b>	<b>Industria y Minería</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Construcción</b>
Microempresa	\$610.000	\$1.800.000	\$2.400.000	\$590.000	\$760.000
Pequeña	\$4.100.000	\$10.300.000	\$14.000.000	\$4.300.000	\$4.800.000

<sup>97</sup> Revista de la Cepal n° 78, abril 2003.-

<sup>98</sup> De Wikipedia, la enciclopedia libre.-

<sup>99</sup> En otros países se toma en cuenta un límite numérico de personas que puede tomar una empresa para ser considerada como pequeña, o activos u otros parámetros.-

<sup>100</sup> Ministerio de Industria, Secretaría de la SEPyme y Desarrollo Regional. Información vigente al 30/04/13.-



		00	0	0	
Mediana	\$24.100.000	\$82.200.000	\$111.900.000	\$28.300.000	\$37.700.000

Para acceder a los programas públicos de promoción de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) se debe tener en cuenta esta clasificación, establecida en la Resolución 21/2010 de la SEPYME.-

En segundo lugar, la Comisión Nacional de Valores (CNV) establece la siguiente tabla para el acceso al mercado de capitales mediante la emisión de acciones y/o valores negociables representativos de deuda, mediante Resolución General 582/2010 de la Comisión Nacional de Valores (CNV):

<b>Tamaño/Sector</b>	<b>Agropecuaria</b>	<b>Industria y Minería</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>	<b>Construcción</b>
Pequeña	\$8.200.000	\$20.600.000	28.000.000	8.600.000	9.600.000
Mediana	\$48.200.000	\$164.400.000	\$223.800.000	\$56.600.000	\$75.400.000

Corresponde al máximo de las ventas totales anuales expresado en Pesos Argentinos, excluido el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Interno que pudiera corresponder.-

### **Importancia**

Las PYMES cumplen un importante papel en la economía de todos los países. Las principales razones de su existencia son<sup>101</sup>:

- Pueden realizar productos individualizados en contraposición con las grandes empresas, que se enfocan más a productos más estandarizados.-
- Sirven de tejido auxiliar a las grandes empresas. La mayor parte de las grandes empresas se valen de empresas subcontratadas menores para realizar servicios u operaciones que, de estar incluidas en la gran corporación, redundaría en un aumento del costo.-

<sup>101</sup> De Wikipedia, la enciclopedia libre.-

- Existen actividades productivas donde es más apropiado trabajar con empresas pequeñas, como por ejemplo el caso de las cooperativas agrícolas.-

Según Horacio Roura<sup>102</sup>, las PYMES, en el desarrollo de la economía argentina, son la base del entramado productivo del país, que generan un impacto positivo que excede el beneficio que recibe el propio empresario; porque se difunde por toda la sociedad.-

Además de generar riqueza son importantes generadoras de mano de obra y de arraigo local, permiten una distribución geográfica más equilibrada de la producción y del uso de recursos y de la riqueza que generan. Tienen una flexibilidad que les permite adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos, y en muchos casos detectar nuevos procesos, productos y mercados. Sobre todo, poseen una capacidad dinámica y una gran potencialidad de crecimiento.- Varios modelos de desarrollo productivo de países que hoy figuran entre las principales economías mundiales (la UE, los Estados Unidos y Japón, por ejemplo), se han basado en políticas exitosas de fortalecimiento y promoción del crecimiento de sus empresas de menor porte relativo.-

En Argentina, los fundamentos de su sector industrial lo construyeron las PYMES surgidas de la gran corriente inmigratoria del siglo XIX. Hoy el país cuenta con más de 650.000 PYME, que representan el 99,6% del total de unidades económicas y aportan casi el 70% del empleo, el 50% de las ventas y más del 30% del valor agregado<sup>103</sup>.-

### **Ventajas e inconvenientes**

El avance tecnológico y el desarrollo de los medios de comunicación traen consigo ventajas y oportunidades para la empresa, sin embargo, también generan amenazas. Los avances tecnológicos pueden hacer crecer y prosperar a las empresas, si es que éstos se encuentran al alcance de las mismas, pero de igual modo pueden perjudicarlas si no tienen posibilidades de utilizarlos, y sí lo hace la competencia.-

---

<sup>102</sup> Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. Ministerio de Industria y Turismo de la Nación.-

<sup>103</sup> Datos aportados por Roura en 2010.-

Las PYMES tienen la ventaja de su capacidad de adaptación, por tener una estructura pequeña, posibilidad de especializarse en un nicho de mercado, ofreciendo atención directa y buena capacidad comunicativa.-

Una de las ventajas más importantes de las PYMES es su capacidad de adaptar rápidamente su estructura productiva en caso que el mercado así lo requiera. Pero el acceso a mercados específicos, o a una cartera reducida de clientes aumenta el riesgo de quiebra de esas empresas, por lo que es importante que logren ampliar su mercado o clientes.-

La pequeña empresa brinda satisfacción y autonomía de trabajo a aquellos emprendedores que no tienen la capacidad financiera o técnica para iniciar una gran empresa. Tiene la capacidad de crear una clase media sólida, generar una base impositiva segura y fomentar la estabilidad social<sup>104</sup>.-

- Financiación: Las PYMES tienen más dificultad de encontrar financiación a un costo y plazo adecuados, debido a su mayor riesgo. Las empresas más pequeñas, generalmente, deben recurrir al propio ahorro o al préstamo de terceros (familiares o amigos) u otros inversionistas.-
- Empleo: Son empresas con mucha rigidez laboral, y tiene dificultades para encontrar mano de obra especializada. La formación previa del empleo es fundamental.-
- Tecnología: La falta de recursos suficientes les impide invertir en investigación, por lo cual es necesario que se asocien a universidades o con otras empresas para llevar adelante esta actividad.-
- Poder de negociación: Tienen menor poder de negociación con los proveedores, debido a sus bajos volúmenes de compras.-
- Acceso a mercados internacionales: Su tamaño reducido, poco volumen, complica la entrada en otros mercados. El asociativismo, o clústeres, es una manera de generar exportaciones, garantizando volumen y calidad sustentables.-

### **Características**

Las PYMES tienen determinadas características que las distinguen de otras. A continuación se describirán algunas de ellas:

---

<sup>104</sup> Ivan Thompson, Qué es una pequeña empresa, Art. “La pequeña Empresa”, febrero 2007.-

- El número de personal nunca es elevado y, en algunos países, es un parámetro para encasillarlas en el rango de pequeñas empresas.-
- En muchos casos son empresas familiares, en las cuales, a menudo la familia es parte de la fuerza laboral.-
- El o los propietarios suelen tener un buen conocimiento del producto que ofrecen o servicio que prestan y además, sienten pasión, y se enorgullecen con lo que hacen.-
- El flujo de efectivo es uno de los principales problemas con los que atraviesa la pequeña empresa, especialmente en sus inicios.-
- Las empresas más pequeñas, en un buen porcentaje, opera en la casa o domicilio de sus propietarios. Por ejemplo, peluquerías, consultorías, etc.-
- Tienen sistemas administrativos menos jerárquicos y una fuerza laboral menos sindicalizada que la gran empresa, y generalmente son proveedoras de las grandes empresas.-

### **Situaciones que originan la creación de las PYMES**

Existen diferentes situaciones que despiertan el deseo en emprendedores de iniciar una PYME. Las principales causas son las siguientes:

- A veces una PYME se origina por un despido del empleo, lo cual implica un cambio drástico no sólo en lo económico, sino también en el modo de vida.-
- La identificación de una oportunidad en el mercado, en el que el emprendedor determina o supone que puede obtener ganancias, al ofrecer productos o servicios que las grandes empresas no ofrecen.-
- La tenencia de un producto o servicio que apasiona al emprendedor, al punto de querer producirlo y comercializarlo por cuenta propia.-
- La realidad económica, en la que las oportunidades laborales son escasas o los salarios muy bajos, por lo cual iniciar un emprendimiento independiente es visto como una solución.-

### **Indicadores generales de las PYMES industriales en Argentina**

Con el objeto de graficar el grado de significancia de las PYMES en nuestro país, se transcribirá un cuadro donde se vuelca información sobre las

PYMES industriales, teniendo en cuenta que en la ciudad de Avellaneda este tipo de empresas son las más relevantes del sector, y de la economía local.-

Facturación total 2008 (en miles de pesos)	\$122.823.440
Cantidad de ocupados totales (a diciembre de 2008)	568.326
Dimensión media (cantidad de ocupados promedio por empresa, a junio 2008)	36,4
Productividad laboral (facturación por ocupado)	\$216.115
Base exportadora en 2008 (proporción de empresas que exportó al menos el 5% de sus ventas)	20.9%
Apertura exportadora en 2008 (proporción promedio de ventas de las empresas exportadoras destinadas al exterior)	18,8%

**Fuente: Encuesta Estructural a PYME industriales, 2008. Fundación Observatorio PYME.-**

## **CLUSTERS (AGRUPAMIENTO) DE PYMES**

Las PYMES han exhibido internacionalmente, desde hace ya un tiempo, tres elementos que realzan su existencia: abrumadora presencia en total de establecimientos, significativa participación sobre el total de empleo en todos los sectores, y significativo aporte al PBI de los diferentes países<sup>105</sup>.-

Pero junto con estos aspectos de orden cuantitativo, un elemento cualitativo fundamental ha venido a potenciar la relevancia de las PYMES en el escenario de reestructuración de la década de los ´90. Dicho elemento está representado por la capacidad aportada por las PYMES para configurar una organización

<sup>105</sup> IADE, Realidad Económica n° 188, 17708/06.-

productiva capaz de operar en forma rápida y flexible, que permite responder a un mercado crecientemente globalizado y altamente inestable y cambiante.-

En este contexto, las PYMES no pueden operar individualmente sino a través de agrupamientos (clústeres) donde, capitalizando la aglomeración territorial, se construyen comportamientos colectivos, se estructuran redes horizontales y se combinan la cooperación con la competencia.-

A través de este patrón de organización-funcionamiento colectivo, el sistema productivo resultante obtiene la capacidad de disminuir los riesgos, potenciar las economías externas de escala y la capacidad de desarrollar procesos de aprendizaje colectivo e innovación, que son fundamentales para ingresar a las redes globales de productos y servicios.-

Por su parte, las regiones y las localidades emergen como los nuevos ámbitos fundamentales donde se desarrollan estos clústeres, aportando para ello un “ambiente” propicio, centrado sobre determinadas reservas territoriales de orden institucional, cultural, y social que facilitan diferentes formas de cooperación pública-privada, potencian la organización en red y promueven el desarrollo de los aprendizajes colectivos<sup>106</sup>.-

Un clúster es un concepto nacido a principios de la década de los '90 como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a una industria específica incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva, los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los factores determinantes de la generación de actividades de aglomeración. Estas ideas provienen del trabajo pionero de Michael Porter y colaboradores, quienes analizan la adquisición, por parte de concentraciones territoriales de empresas, de ventajas comparativas en ciertos sectores del comercio manufacturero mundial<sup>107</sup>.-

En este contexto, Porter define “clúster” como concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular para la competencia, pudiéndose observar en el mundo gran variedad de clústeres en industrias como la automotriz, tecnologías de la información, turismo, servicios de negocios, minería, petróleo y gas, productos agrícolas, transporte, productos manufactureros y logística, entre otros.-

---

<sup>106</sup> Ibídem.-

<sup>107</sup> Wikipedia, la enciclopedia libre.-

Los se pueden agrupar en tres grandes grupos: clústeres industriales, clústeres regionales y distritos industriales, que difieren en las metodologías desarrolladas para afrontar su análisis.-

### **Principales clústeres en el norte santafesino**

Para hacer referencia al norte santafesino, se tomará el criterio adoptado en el estudio denominado “La Región del Norte de Santa Fe y el Polo de Reconquista-Avellaneda”<sup>108</sup>, que lo circunscribe a los departamentos 9 de Julio, Vera, San Javier y General Obligado. En esta región, los principales clústeres que existen son:

- El clúster de carnes: en él se encuentra la producción de carne bovina, los frigoríficos, la producción de carne porcina y de aves y huevos.-
- El clúster aceitero: este clúster se desarrolló en el área de Reconquista-Avellaneda, alrededor de la década del 70, y se constituyó en uno de los motores principales del crecimiento de la misma. Luego, en los años '90 la industria aceitera se estancó, para luego relocarse en el sur de la provincia, a la vera del puerto exportador de ultramar.-
- El clúster arrocerero: consta de dos eslabones, son el de la producción agrícola y la industrialización del arroz. Esta región está localizada sobre el Río San Javier, en los departamentos Juan de Garay y San Javier.-
- El clúster algodonero: se inicia con la producción del algodón en bruto y continúa con el primer eslabón industrial, la desmotadora. El producto principal de la desmotadora es la fibra, a partir de la cual se obtiene el hilado de algodón puro o mezcla con los hilados artificiales y sintéticos. Es eslabón final lo constituyen las industrias de confección de ropa de cama y mantelería, artículos de punto, prendas de vestir y calzado de tela<sup>109</sup>.-
- El clúster lechero: comienza en los tambos y continúa en las plantas, que pueden realizar dos tipos de actividades, o bien acopiar leche para enfriarla y transferirla después a otra planta que la procese, o ser enviada directamente a una planta para su industrialización. En esta

---

<sup>108</sup> Realizado por IERAL, 1998, y encargado por el grupo de empresas líderes de las ciudades de Reconquista y Avellaneda.-

<sup>109</sup> Secretaría de Programación Económica, “Informe Sectorial sobre Algodón”, octubre 1996.-

región este clúster es minoritario dentro de lo que significa en el total provincial.-

- Clúster de frutas y hortalizas: estas actividades comenzaron a ser promovidas a comienzos de la década del '90, como parte de la diversificación originada a partir de la crisis cañera. Apareció así el cultivo del tomate en invernaderos, zapallos japoneses, duraznos, y citrus.-

## PARQUES INDUSTRIALES

Se entiende por aglomerado industrial todo agrupamiento físico de empresas en un espacio determinado. Según las características, funciones u objetivos existen diferentes tipos de aglomerados. Entre los más conocidos se encuentran los complejos, polos, parques, zonas y áreas industriales.-

Si bien no hay coincidencia entre las distintas bibliografías y legislaciones sobre el contenido de estos conceptos, los criterios usualmente utilizados son<sup>110</sup>:

Una zona industrial es un espacio de uso exclusivo industrial. Frecuentemente es creado por ordenanza municipal, motivado por criterios urbanísticos.-

Un área industrial es un terreno mejorado y parcelado con destino a la instalación de industrias. Se diferencia de la zona industrial en el beneficio que proporciona el aprovechamiento de economías de escala en la formación de infraestructura.-

Un parque industrial es un terreno urbanizado y subdividido en parcelas, conforme o no a un plan general, dotado de infraestructura y accesos, medios de transporte y servicios públicos, que cuente o no con fábricas construidas (por adelantado) y con servicios e instalaciones comunes, necesarios para el establecimiento de plantas industriales.-

En general, los objetivos propuestos para los parques industriales, tanto en Argentina como en otros países que han adoptado esta herramienta, han sido básicamente dos: 1) un medio de desarrollo económico, desarrollo y

---

<sup>110</sup> Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros. Incubadoras y Parques Tecnológicos. Noviembre de 2007.-



diversificación, aumento del empleo; y, 2) elemento de ordenamiento urbanístico.-

### **Infraestructura**

Lo más típico es que los parques industriales cuenten con:

- Energía eléctrica: media y baja tensión.-
- Telefonía: capacidad, número de líneas telefónicas adecuadas a la cantidad de empresas.-
- Gas: media tensión.-
- Cisterna y tanque de agua.-
- Desagües pluviales y cloacales.-
- Planta de tratamiento de efluentes cloacales.-
- Tratamiento de efluentes industriales.-
- Cerco perimetral.-
- Báscula: permite controlar el peso de los camiones que ingresan al parque.-
- Áreas de estacionamiento.-
- Áreas verdes y de esparcimiento.-
- Calles internas.-
- Balanza pública.-

### **Incentivos**

En casi todos los países se ofrece algún incentivo a los empresarios para atraer a las empresas a los parques. Suelen ser algunos de los siguientes:

- Sistemas de crédito a largo y corto plazo y planes de locación-compra.-
- Exoneración de impuestos y derechos.-
- Fábricas construidas de antemano.-
- Terrenos baratos.-
- Tarifas de agua y electricidad subvencionadas.-
- Uso de instalaciones y servicios de producción comunes.-

## **PARQUES TECNOLÓGICOS**

La Asociación Internacional de Parques Científicos (IASP, sigla de su versión inglesa)<sup>111</sup> define al parque científico como “Una organización gestionada por profesionales especializados, cuyo objetivo fundamental es incrementar la riqueza de su comunidad promoviendo la cultura de la innovación y la competitividad de las empresas e instituciones generadoras de saber instaladas en el parque o asociadas a él”.-

“A tal fin, un Parque Científico estimula y gestiona el flujo de conocimiento y tecnología entre universidades, instituciones de investigación, empresas y mercados; impulsa la creación y el crecimiento de empresas innovadoras mediante mecanismos de incubación y de generación centrífuga, y proporciona otros servicios de valor añadido, así como espacio e instalaciones de gran calidad”. La expresión “Parque Científico” puede sustituirse en esta definición por “Parque Tecnológico” o “Tecnópolis”.-

## **INCUBADORAS DE EMPRESAS**

El hecho que generó el concepto de incubadoras de empresas fue el éxito que obtuvo el emprendimiento conocido como Valle de Silicio en California, a partir de las iniciativas de la Universidad de Standford, que en la década del '50 creó un Parque Industrial y, posteriormente, un Parque Tecnológico con el objetivo de promover la transferencia de tecnología producida por la Universidad, particularmente del sector electrónico. El éxito obtenido por esa iniciativa, estimuló su reproducción tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. Es interesante acotar que en 1937, antes de la instalación del parque, esa Universidad apoyó a los fundadores de Hewlett Packard, que eran alumnos recién graduados. Recibieron apoyo para fundar una empresa de equipamiento electrónico<sup>112</sup>.-

En Europa, las incubadoras surgieron inicialmente en Inglaterra a partir de una subsidiaria de British Steel Corporation, que estimuló la creación

---

<sup>111</sup> La IASP es una red mundial.-

<sup>112</sup> Observatorio de Políticas Públicas. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Noviembre de 2007.-

de pequeñas empresas en áreas relacionadas con la producción de acero, promoviendo la tercerización y el aprovechamiento de predios subutilizados.-

Las estructuras que las incubadoras presentan actualmente fueron configuradas tanto en EEUU como en Europa a finales de los ´70 y principios de los ´80, como consecuencia de la recesión económica de ese entonces. Gobiernos locales, universidades e instituciones financieras se reunieron para apalancar procesos de industrialización de regiones poco desarrolladas o en fase de declinación. Fueron concebidas en un contexto de políticas gubernamentales que tenían como objetivo promover el desarrollo regional.-

Actualmente, Japón también utiliza incubadoras de empresas, como también lo hacen muchos otros países de distinto grado de desarrollo como China, India, México, Turquía y Polonia, entre otros.-

En Brasil, la primera incubadora fue instalada en 1985 en la ciudad de San Carlos. Posteriormente, fueron creadas incubadoras en Florianópolis, Curitiba, Campiña Grande y el Distrito Federal.-

## **Definición**

La incubación de empresas es un proceso mediante el cual se transforma una idea proyecto de un emprendedor en un negocio. El proceso puede demandar un período que varía entre 3 a 5 años, puede o no contar con una infraestructura física donde se alojen los incubados, pero siempre tendrá asistencia técnica en la elaboración de planes de negocios, orientación hacia los mercados y vinculación con las instituciones del conocimiento<sup>113</sup>.-

Una incubadora es un ámbito que tiene por objeto estimular la creación y el desarrollo de micro y pequeñas empresas, particularmente de base tecnológica, facilitando y agilizando aspectos técnicos y de gestión. Para ello, cuenta con un espacio físico diseñado para alojar temporalmente a empresas, proveyendo una serie de servicios, por ejemplo<sup>114</sup>:

- Un espacio físico individual para alojar a cada empresa admitida.-
- Un espacio físico de uso compartido: sala de reuniones, secretaría de servicios administrativos, etc.-

---

<sup>113</sup> Ibídem.-

<sup>114</sup> Ibídem.-

- Recursos humanos y servicios especializados a disposición de las empresas residentes.-
- Capacitación, formación y entrenamiento de empresarios y emprendedores en temas tales como: gerenciales, gestión, comercialización, marketing, ingeniería, etc.-

## **EL SECTOR PRODUCTIVO EN EL DEPARTAMENTO GENERAL OBLIGADO**

### **Generalidades**

El departamento General Obligado está ubicado en el extremo nordeste de la Provincia de Santa Fe, y es el producto de la división política del departamento San Javier ocurrida a fines del siglo XIX. Recostado sobre el río Paraná, su polo urbano más importante -Reconquista-Avellaneda-, posee un puerto litoral sobre el riacho San Jerónimo, afluente del río Paraná. Según el censo 2010 el departamento General Obligado tenía una población total de 176.410 habitantes, con una tasa neta de variación intercensal del 5,3%, por lo que una proyección de 2012 estima en 179.600<sup>115</sup> aproximadamente la cantidad actual de habitantes (implica una densidad promedio de 16,4 hab/km<sup>2</sup>). La población urbana se distribuye entre 17 comunas y 5 municipios de 2° categoría<sup>116</sup>: Avellaneda, Reconquista, Villa Ocampo, Las Toscas y Malabrigo. Los municipios de Reconquista (cabecera departamental) y Avellaneda poseen estimativamente 75.365 y 24.301<sup>117</sup> habitantes respectivamente, constituyendo un único polo urbano de aproximadamente 100.000 habitantes, distribuidos en 49.969 hogares; según datos del censo 2010, aproximadamente el 6,6% de ellos estaría en condiciones de necesidad básica insatisfecha “vivienda inconveniente”.-

El nodo comunicacional de la región tiene en la Ruta Nacional n° 11 su principal vía de transporte terrestre. Esta ruta es uno de los corredores del Mercosur y se extiende hasta el límite con la República del Paraguay. Por esa misma ruta, Reconquista-Avellaneda se encuentran separadas de Santa Fe por

<sup>115</sup> Estudio de la Universidad Nacional del Litoral, Secretaría de Planeamiento, Santa Fe, Febrero 2013.-

<sup>116</sup> Son considerados municipios los que poseen más de 10 mil habitantes (por debajo se denominan comunas). Existen dos categorías de municipios: de 1° -Rosario y Santa Fe- y de 2° los demás.-

<sup>117</sup> Proyección a 2012.-

326 km, y de Resistencia-Corrientes por 220 km. A su vez, la conexión este-oeste se realiza mediante la Ruta Provincial n° 98, que comunica la cabecera departamental con la ciudad de Vera y la ciudad de Tostado, cabeceras de los departamentos Vera y 9 de Julio, respectivamente. Una ruta alternativa es la denominada “ruta de la costa”, la ruta provincial n° 1, que une la ciudad capital de la provincia con Reconquista y Avellaneda. Además, estas dos ciudades poseen también la posibilidad del transporte aéreo a través del aeropuerto de Reconquista, situado en la III Brigada Aérea.-

### **El sistema productivo**

General Obligado ha tenido tradicionalmente una economía de producción ligada a la agricultura industrial y ganadera, que fueron las primeras actividades que sobresalieron en el siglo XIX y principios del siglo XX. Sin embargo, y asociada a esas actividades floreció y permanece en vigencia la agroindustria. En efecto, en ese territorio se asientan algunas importantes industrias de derivados agropecuarios: aceiteras, curtiembres y frigoríficos; son actividades de un volumen importante y fuente de puestos de trabajo para la población económicamente activa. En General Obligado el censo económico 2004/5 contabilizó 3.383 locales económicos, teniendo en cuenta todos los sectores, es decir, aproximadamente el 60% del número de locales económicos del departamento Castellanos; ocupando un total de 13.939 puestos de trabajo, de los que el 72% son asalariados. La industria manufacturera es la que ocupa la mayor proporción de mano de obra, 43,5% del total, de los cuales el 55,4% es asalariado.-

### **El sistema educativo**

El sistema educativo del departamento está compuesto por 66 establecimientos escolares, se incluyen EEMPA<sup>118</sup>, de nivel secundario<sup>119</sup>, 14 de ellos son anexos, 33 se encuentran en las ciudades, 22 son establecimientos rurales, 52 son escuelas estatales y 14 privadas.-

El sistema educativo de nivel medio matriculó, en 2011, un total de 14.727 alumnos, y produjo 937 egresados en total<sup>120</sup>. Se observa (al igual que en el departamento Castellanos) un aumento de matrícula en el nivel de

---

<sup>118</sup> Escuelas de Enseñanza Media para Adultos.-

<sup>119</sup> Fuente: Dirección de Estadística del Ministerio de Educación de la Prov. de Santa Fe, 2012.-

<sup>120</sup> *Ibíd.*-

ingreso y disminución abrupta en el egreso. En efecto, en el período 2006-2011, la matrícula crece alrededor del 8,7%, mientras que el número de egresados decrece en un 54%, aproximadamente.-

En relación a la enseñanza superior, la educación terciaria no universitaria incluye a los siguientes establecimientos: 6 privados, 4 estatales y 1 mixto. En estas instituciones se dictan carreras de distinto tipo, prevaleciendo los profesorados.-

La formación superior universitaria se concentra en Reconquista-Avellaneda, donde tienen sede la Facultad Regional Reconquista de la UTN y sedes de las Facultades de Ciencias Económicas y de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, y la Escuela Universitaria del Alimento de la Universidad Nacional del Litoral. En estas casas de estudios se imparten 14 carreras presenciales, prevaleciendo las de ciencias exactas.-

## **CAPITULO VI**

### **LA CIUDAD DE AVELLANEDA**

#### **LOCALIZACION**

La ciudad de Avellaneda, cuyo distrito tiene 937 km<sup>2</sup>, está situada en el Departamento General Obligado, al noreste de la provincia de Santa Fe, a una distancia de 320 km. de la ciudad de Santa Fe, 480 km. de Rosario y 220 km. de la ciudad de Resistencia, Chaco. Se encuentra, a su vez, a 800 km. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El último Censo Nacional de Población y Viviendas arroja una población de 25.680 para esta localidad<sup>121</sup>. Junto a la vecina ciudad de Reconquista, distante a 5 km. entre ambos micro centros, conforma un conglomerado urbano de casi 100.000 personas, el más importante del norte de la provincia.-

(Ver ubicación en pág. siguiente).-

---

<sup>121</sup> Censo Nacional de Población y Viviendas. Datos provisorios.-



Ubicación de la ciudad extraída de google heart.-

La Ruta Nacional n° 11 atraviesa la ciudad y es el vínculo de comunicación terrestre más importante, que une la Provincia de Buenos Aires con las del norte del país, facilitando las conexiones con los miembros del Mercosur.-

Localmente, funciona plenamente un aeroclub privado donde a diario se realizan vuelos de cabotaje, con aeronaves de menor porte.-

El límite con la localidad de Reconquista está dado por el arroyo “El Rey”, y ésta ofrece la posibilidad de acceder a un puerto, distante unos 20 km. del casco céntrico, sobre el riacho San Jerónimo (afluente del Paraná), que las empresas de la región utilizan, principalmente, para el transporte de cereales. Esta misma ciudad, también es sede de la III Brigada Aérea, que cuenta con pista de aterrizaje de aviones de mayor porte y de líneas regulares, aunque actualmente suspendidas por cuestiones estrictamente comerciales. Lamentablemente, el ramal ferroviario de cargas “Belgrano”, cuyo canal de vías



aún están tendidas a lo largo del distrito, se encuentra desafectado a la actividad propia, con muy pocas posibilidades, sino nulas, de reactivación.-

El relieve del distrito es llano, aunque en algunos sectores se pueden apreciar ciertas ondulaciones, principalmente cerca de los cursos de agua. La altura promedio sobre el nivel del mar es de 48,48 metros. El clima es subtropical húmedo, con un promedio anual de lluvias de 1.200 mm, temperaturas medias anuales de 20,5° C<sup>122</sup>, lo cual permite visualizar paisajes muy atractivos, desde palmares hasta afluentes del río Paraná, con campos florecidos.-

## **HISTORIA, CULTURA Y PRINCIPALES BASES DE LA ECONOMÍA**

Fue fundada el 18 de enero de 1879, hace 132 años, y colonizada por un grupo de 130 familias provenientes del norte de Italia, bajo el amparo de la ley 817 de inmigración, denominada “Ley Avellaneda”. “... A la llegada de los inmigrantes, en esta región existían sólo cuatro pobladores...Un francés...el español...un alemán...Y un criollo...”<sup>123</sup>.-

Precisamente, en homenaje al presidente que promovió el ingreso masivo al país para poblarlo, es que el Coronel Manuel Obligado instó a los recién llegados pobladores a que instituyeran el nombre de Avellaneda a la colonia recién fundada.-

A cada familia recién llegada les fue asignada una parcela de 36 Ha para su explotación. Mucho fue el esfuerzo y sacrificio que esos hombres y mujeres realizaron en aquel lugar despoblado y alejado de todo centro urbano, para llegar a ser lo que hoy se puede observar: una ciudad organizada con pleno funcionamiento de sus instituciones.-

Un fuerte sentimiento religioso, católico<sup>124</sup>, el apego a la familia y una férrea contracción al trabajo, fueron características de aquellos inmigrantes que le permitieron superar serias dificultades propias de la época y de la escasez, sino la carencia total, de medios materiales. Inevitablemente, aún hoy

---

<sup>122</sup> Guía Turística de Avellaneda. Municipalidad de Avellaneda.-

<sup>123</sup> Manuel I. Cracogna. La Colonia Nacional Pte. Avellaneda y su Tiempo, 1° Parte, pág. 124. Ed. Gráfica Zechín, Avellaneda, agosto de 1988.-

<sup>124</sup> Manuel I. Cracogna. La Colonia Nacional Pte. Avellaneda y su Tiempo, 2° Parte, pág. 20. Ed. Casa Valenzuela S.A, Reconquista, 1997.-

se puede ver esa huella profunda en la prosperidad de sus chacras, en la pujanza de su industria y en la calidad de sus instituciones. Y en la población, inclusive, donde el 60% mantiene lazos de sangre con esos antepasados.-

Sin dudas, esa cultura fue traída desde la región del Friuli de Italia, un gobierno, por esos años, con muchos problemas sociales, políticos y económicos. Y quienes emigraron fueron aquellos que veían en este país la posibilidad de una mejor vida con posibilidad de progreso económico.-

Recién llegados los inmigrantes, con las pocas herramientas, enceres y animales provistas por el Estado, comenzaron a cultivar la tierra cedida por el mismo gobierno en parcelas de 36 Ha a cada familia, y eso se transformó en la base de la economía local hasta la actualidad. Los principales cultivos de la época fueron maíz, legumbres, mandioca y trigo<sup>125</sup>.-

## **Algodón**

En la década de 1930, la siembra de algodón comenzó a tomar fuerza, llegando a transformar la localidad tanto en el aspecto económico como social. Por tal motivo, esta ciudad fue nominada como sede permanente de la Fiesta Nacional y Provincial del Algodón, por su incidencia en la actividad de la región y también por la calidad, que le ha permitido exportar la fibra a varios países del mundo.-

Su momento de mayor esplendor fue en las décadas de los 70 a mediados de los 90, donde Avellaneda llegó a desmotar el 85% de la producción santafesina, incluida el de gran parte de la provincia de Chaco.-

Por otra parte, la recolección de algodón demandaba una importante cantidad de mano de obra, ya que aún no se contaba con tecnología apropiada para ello. Y esa necesidad fue cubierta con familias provenientes del noroeste provincial denominada “Cuña Boscosa” y de la provincia de Corrientes, que luego se asentaron definitivamente en este lugar, contribuyendo así al aumento de la población, cuya tasa de crecimiento fue la más alta de la provincia, según los datos del Censo de Población y Viviendas del año 1991 para la década del '80.-

---

<sup>125</sup> Idem 3, pág. 157.-

Asimismo, esa nueva corriente migratoria trajo consigo importantes cambios en la trama social, tanto en el aspecto cultural como económico. La escasa, cuando no nula, instrucción educativa y la falta de recursos económicos de estas familias, obligaron al municipio a incrementar las partidas de transferencias sociales y gestionar e invertir fondos para construcción de viviendas en diferentes niveles gubernamentales.-

### **La industria**

Así como se ha dicho que la agricultura es una de las piedras basales de la economía local, la industria de origen agropecuario es la otra. Procesamiento de aceites vegetales, oleaginosas, aves y fábricas de implementos agrícolas contribuyeron al desarrollo económico y, fundamentalmente, a la generación de empleo y crecimiento del radio urbano.-

Como se merece, este sector será debidamente desarrollado cuando se describa adecuadamente el ámbito privado.-

### **Cooperativismo**

Desde el año 1897 los productores agropecuarios intentaron distintos ensayos para lograr agruparse en pos de comercializar en conjunto el producido de sus tierras, hasta que el 21 de setiembre de 1919<sup>126</sup> quedó oficialmente constituida la mayor cooperativa agropecuaria de la provincia de Santa Fe. Ella es una muestra del espíritu solidario y asociativo de la sociedad de Avellaneda, que luego han creado otras instituciones similares para cubrir necesidades colectivas.-

### **Círculo católico de obreros**

El Círculo Católico de Obreros es una de las primeras organizaciones sociales que aún hoy cobija gran parte de las costumbres e historia de la comunidad. Se formó dos años después de la llegada de los inmigrantes, en 1891<sup>127</sup>, con el nombre de Sociedad de Socorros Mutuos de San José, con el objetivo de desarrollar proyectos de diferente índole como, por ejemplo, la construcción de un nuevo templo, la organización de una banda de música, más tarde la instalación de un cinematógrafo, la formación del primer grupo de teatro, y un sinnúmero de instituciones que se formaron cobijadas en sus instalaciones.-

---

<sup>126</sup> Víctor J. Braidot. Avellaneda en el Tiempo, pág. 185. Ed. Dapher Gráfica, Avellaneda, julio de 1995.-

<sup>127</sup> Idem 6, pág. 195.-

## **EL SECTOR PÚBLICO**

La magnitud del sector público y su incidencia en la economía local es, comparativamente, más reducida que los parámetros indicativos de otras como, por ejemplo, Reconquista, ya que en ésta se concentra gran parte de las dependencias y delegaciones del gobierno provincial y nacional, por ser capital del Departamento General Obligado.-

Pero existen otros aspectos llamativos que demuestran la voluntad local de resolver necesidades colectivas por si mismas, cuando los sectores gubernamentales que debieran hacerlo están o estuvieron ausentes. Un ejemplo es la realidad que presenta el aspecto educativo: el 30% (1.544 de 5.175) de los alumnos que cursan la escolaridad primaria, lo hacen en establecimientos de gestión privada, y lo propio ocurre con el 33% (914 de 2.789) de los que asisten a la secundaria. En tanto todas las carreras terciarias son privadas<sup>128</sup>. Esto se da al mismo tiempo que los establecimientos públicos funcionan a pleno.-

Lo mismo sucede con el servicio de agua, electricidad y sepelio, que son cooperativos, y el de gas es brindado por una sociedad anónima con participación estatal (Municipal – Cooperativa).-

Para acotar el ámbito público al tema que específicamente nos interesa, describiremos los organismos que, al respecto, más inciden directamente en el desarrollo local.-

### **Municipalidad de Avellaneda**

La legislación provincial<sup>129</sup> establece que se adquiere la categoría de municipalidad en la provincia de Santa Fe, cuando su población supera los diez mil habitantes. Antes de ello, los centros urbanos se denominan comunas, y se rigen por sus normas específicas.-

Este estatus Avellaneda lo alcanzó el 31 de diciembre de 1970, bajo la ley provincial n° 6649. A raíz de ello, cuenta con los dos poderes

---

<sup>128</sup> Información extraída del banco de datos municipales.-

<sup>129</sup> Constitución de la Provincia de Santa Fe. Ley Orgánica de Municipalidades n° 2756, art. 1.-

fundamentales: el legislativo (Concejo Municipal) y el ejecutivo (Departamento Ejecutivo Municipal).-

### **Concejo Municipal**

Según la norma<sup>130</sup>, es el órgano legislativo encargado de establecer las normas generales por las cuales debe regirse el accionar municipal en materia de Hacienda, Obras Públicas, Seguridad, Circulación y Tránsito, Beneficencia y Moralidad Pública, Orden Social, Cultura Física y Deportes. Con el transcurso del tiempo, estas funciones se han ampliado acorde a nuevas realidades que viven los municipios.-

Estas normas se sancionan bajo distintas figuras: ordenanzas, decretos, resoluciones, minutas de comunicación y declaraciones, en ese orden de importancia. Es de destacar que, pese a la pluralidad política en la composición de sus miembros, esta legislación en la gran mayoría de las veces es sancionada por unanimidad.-

La cantidad de miembros que componen el Cuerpo depende de la categoría del municipio<sup>131</sup>, y de la cantidad de habitantes. En función de ello, esta ciudad posee seis concejales elegidos directamente por los vecinos, que duran en sus cargos cuatro años, renovables bienalmente por mitades.-

### **Departamento Ejecutivo Municipal**

Así se denomina al Intendente Municipal, que es elegido directamente por el pueblo, permaneciendo cuatro años en ese cargo, y pudiendo ser reelecto en forma indefinida<sup>132</sup>. A él le compete la función de la gestión general del municipio, y para ello posee la facultad de nombrar a sus colaboradores, con el nivel de secretarías u otras tareas de menor relevancia. Éstos no poseen estabilidad laboral que prevé la legislación para los demás agentes, y pueden ser removidos de sus cargos cuando el intendente así lo decida. El municipio viene siendo gobernado bajo un mismo signo político desde el año 1983, y el intendente en funciones fue reelecto en cinco oportunidades, culminando este año 2011, luego de 20 años. Este proceso demuestra la continuidad política de la gestión.-

---

<sup>130</sup> Ley Orgánica de Municipalidades n° 2756, art. 39.-

<sup>131</sup> Ley n° 2756. Hasta 200.000 hab. se denominan municipios de 2° categoría, más de 200.000, 1° cat.-

<sup>132</sup> Ley n° 2756, art. 40.-

Actualmente, las secretarías existentes en el municipio son las siguientes:

1. Secretaría de Gobierno: Es el brazo político del intendente y, en caso de ausencia temporal de éste, toma momentáneamente su lugar. Su principal tarea consiste en desarrollar y mantener relaciones interinstitucionales con todas las entidades locales y regionales, especialmente con organismos públicos y organizaciones no gubernamentales. También le corresponde la formulación y gestión de las políticas culturales y deportivas.-
2. Secretaría de Hacienda: Tiene a su cargo la gestión administrativa, económica y financiera de los recursos y gastos, la elaboración y control del presupuesto como así también el cobro de los tributos municipales y su cumplimiento por parte de los vecinos. Un aspecto que se ha incorporado como estratégico en esta área en los últimos tiempos, es la aplicación permanente de nuevas tecnologías que debe aplicar el municipio para mejorar permanentemente la eficiencia del sector, e implementar programas de calidad y mejora continua en el mismo sentido.-
3. Secretaría de Servicios Públicos: Esta secretaría es la que presta los servicios básicos y tradicionales de los municipios de la provincia, y por los cuales la constitución de la provincia los autoriza a exigir una contraprestación pecuniaria. Básicamente, se trata del mantenimiento y limpieza general de la vía pública y espacios verdes, recolección de residuos domiciliarios, etc.-
4. Secretaría de Obras públicas: Se encarga de planificar, proyectar y concretar las obras de infraestructura establecidas en las políticas de gobierno, plasmadas en la propuesta votada por los vecinos.-
5. Secretaría de Producción y Desarrollo: En ella se concentran las funciones relacionadas directamente con el trabajo que nos ocupa, y por ello es que se considera necesario desarrollarlas con mayor profundidad, en un título propio. De igual modo, sintéticamente, podemos decir que la misión principal de la secretaría es lograr una comunicación fluida y permanente con los distintos sectores de la economía local, tendiente a acompañar, gestionar y abrir caminos

favorables para los mismos, mediante la planificación, fiscalización y control de las políticas tendientes a desarrollar la economía de la ciudad.-

6. Subsecretaría de Salud, Protección Infantil y Familiar: Abarca la atención de las familias y personas en situación de vulnerabilidad socio-económica, con la finalidad de promover el desarrollo humano. Es un área de alta sensibilidad, dado que el índice de hogares con necesidades básicas insatisfechas<sup>133</sup> ronda el 24%, más alto que el nivel provincial, pero menor a otras localidades del Departamento General Obligado. A raíz del aumento de estos índices registrados en los últimos años, es que en el corto plazo, se ascenderá esta área al rango de secretaría.-

## **SECRETARÍA DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO**

Acorde a nuevos roles asignados a los municipios, en la década de los 90 producto de la realidad imperante, y nunca reconocidos formalmente por la provincia, con la transferencia de los recursos correspondientes, la municipalidad de Avellaneda creó el área de producción en 1994, transformándola luego en Subsecretaría y, finalmente, en Secretaría de Producción y Desarrollo en el año 1995<sup>134</sup>, funcionando en edificio propio.-

Por una decisión estratégica, en el año 2010 la Secretaría se trasladó a su flamante edificio en el predio del Parque Industrial.-

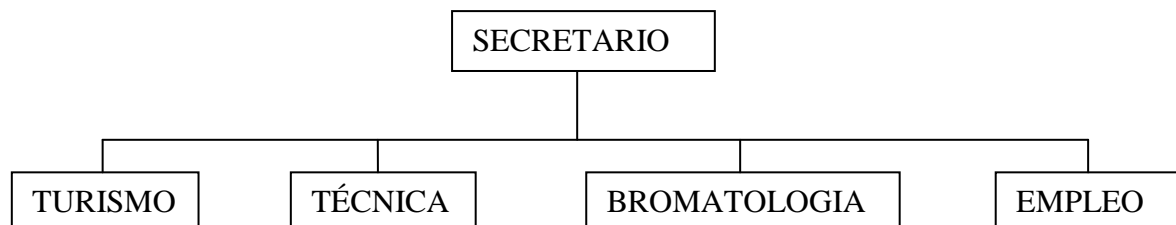
La estructura orgánica se desenvuelve con ocho personas, tal como se puede observar en el organigrama. Si bien no es numerosa, se trata de dotar de infraestructura, elementos de trabajo, tecnología e informática necesaria para alcanzar los objetivos planificados.-

---

<sup>133</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda año 2011. Datos provisorios.-

<sup>134</sup> Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, año 1995.-

## ORGANIGRAMA FUNCIONAL



Como se ha dicho, en este subtítulo se expondrá en forma más detallada las competencias a cargo de esta área, es por ello que a continuación se expliquen.-

### **Parque Industrial de Avellaneda**

- **Conformación:** Desde el 21 de febrero de 1986, el parque industrial fue reconocido como tal mediante decreto provincial n° 269. El municipio, junto a un grupo de empresarios locales, decidieron adquirir un predio de 52 Ha útiles de tierra<sup>135</sup> para destinarlo a la radicación de industrias nuevas o reubicación de las existentes.-

Por el modo de conformación público – privado, se lo declaró de carácter mixto, pero más adelante en el tiempo, las gestiones pertinentes realizadas ante los organismos provinciales, hoy es oficial y el municipio es el responsable de su promoción, coordinación y gestión hasta su concreción, momento en el cual se conformará el Ente Parque, que se auto gestionará en forma independientemente, siendo la municipalidad un socio más, en función de los derechos adquiridos oportunamente.-

- **Localización y servicios:** El inmueble se encuentra estratégicamente ubicado al NE de la ciudad, teniendo en cuenta la zonificación urbana y la dirección de los vientos, a fin de favorecer la calidad de vida de la ciudadanía. Cuenta con todos los servicios necesarios y acceso adecuado para los medios de transporte. Por su parte, la Cooperativa

---

<sup>135</sup> Los aportes económicos realizados por cada consorcista fueron proporcionalmente transformados en derechos a instalarse en el mismo.-



que provee la energía eléctrica al distrito, próximamente construirá en el corazón del parque una estación transformadora de 132 Kvas, que asegurará la provisión de este valioso elemento a empresas de importante envergadura que puedan interesarse en instalarse en él.-

- Empresas instaladas y ampliación del área: Si bien en los inicios la instalación de las empresas fue lenta, seis concretamente, una fuerte y constante decisión de atraer inversiones, mediante una serie de beneficios en infraestructura, principalmente, hizo que hoy estén funcionando, o en proceso de ello, 36 empresas que ocupan 300 puestos de trabajo, ocupando la totalidad del inmueble.-

Las empresas radicadas pertenecen a los rubros alimenticios, metal mecánico, maderero, servicio de impresiones, fundiciones y químicos. También se encuentra la planta de almacenamiento de gas por redes.-

A raíz de lo antedicho, recientemente se han incorporado 17 Ha que amplían el parque en 38 lotes más. Ante esta realidad, la Secretaría ya se encuentra gestionando ante las autoridades provinciales competentes, aportes económicos que contribuyan a dotar de la infraestructura necesaria que deberá construir el municipio.-

- Incubadora de empresas: Tomando la experiencia española, donde funcionarios del municipio viajaron especialmente a la ciudad de Hondarribia, en el año 1998, para capacitarse sobre desarrollo de emprendimientos no tradicionales, la municipalidad tomó la firme iniciativa de construir en el corazón mismo del parque un edificio que albergue hasta seis emprendimientos que, por lo novedoso u original del mismo, valiera la pena de “incubarlos”, facilitando el ámbito físico sin cargo durante dos años, y los servicios esenciales como teléfono, fax, internet y una sala de reuniones y/o capacitación, comunes a todos.-

Consecuencia de lo antedicho, **actualmente está habilitada la primera etapa**, con 3 salas de incubación<sup>136</sup> y demás dependencias ya mencionadas, además de la propia Secretaría de la Producción, donde en el año 2010, se inauguró allí mismo sus nuevas oficinas, como ya se ha mencionado.-

---

<sup>136</sup> Ya se incubó una fábrica de cerveza artesanal, una de armado de bolsas de papel ecológico y otra de elaboración de máquinas de acero inoxidable para la industria alimenticia.-

**La reglamentación** indica que la intención de poner a disposición este inmueble, es el de brindar las herramientas esenciales para que los emprendedores puedan dedicarse de lleno a desarrollar sus ideas innovadoras, sin distraer recursos ni tiempo en estas cuestiones. Luego de este período, si el proyecto ha crecido tal como era de esperar, sigue en otro lugar, ya a cargo de su propietario.-

Como consecuencia de las actividades y herramientas que se brindan desde ese ámbito, actualmente el lugar se denomina CENTRO DE SERVICIOS A EMPRENDEDORES, pretendiendo convertirse en algo más que una oferta edilicia, cual es brindar la posibilidad de poner a disposición la gestión administrativa, capacitación y asesoramiento económico, común a todos los incubados.-

### **Asociativismo**

- Aprovechando el know how, la calidad y la cantidad de pequeños productores cuasi artesanales, se consideró tomar como uno de los ejes estratégicos de la producción, el aprovechamiento de la sinergia que implica la unión de fortalezas individuales, para lograr mayor especialización, capacitación y volumen que permitan la ampliación de los mercados.-

De este modo, se creó la ASOCIACIÓN de FABRICANTES de ABERTURAS y MUEBLES de AVELLANEDA (AFAMA), la ASOCIACIÓN de TALLERES de REPARACIÓN AUTOMOTORES Y AFINES del NORESTE SANTAFESINO (ATRAANS) y GRUPO de APICULTORES de AVELLANEDA (GRAPIA)<sup>137</sup>, todos impulsados y apoyados, tanto en su conformación como seguimiento, por la municipalidad.-

Más recientemente, ha comenzado a funcionar una cooperativa de trabajo denominada COOPERATIVA de TRABAJO ELECTRONICA y METALÚRGICA EL TIMBÓ LTDA.<sup>138</sup>, que se dedica al ensamble de partes electrónicas de un producto denominado monitor de siembra, el cual a su vez es elaborado y comercializado por una empresa local

---

<sup>137</sup> AFAMA tiene 20 asociados (creada en 2005), ATRAANS 85 (año 2007) y GRAPIA 7 (año 2008).-

<sup>138</sup> Conformada por 21 jóvenes asociados (año 2004).-

dedicada a optimizar la siembra de granos y oleaginosas, a través del control satelital.-

Queda mucho por hacer aún en este tema, y es hacia donde se está orientando una importante parte de los esfuerzos de la gestión pública.-

### **Política crediticia**

- Junta de Promoción y Orientación Productiva: En el año 1996, se sancionó la ordenanza municipal n° 0893, por la cual se crea esta entidad, "... cuyo objetivo primordial será incentivar y promover, a través de diversas acciones, la actividad de los distintos sectores de la economía local".-

Específicamente, este organismo tiene la misión de apoyar, organizar y participar en instancias de capacitación a los empresarios, así como asesorar sobre tendencias de mercado. También le compete informar sobre novedades referidas a líneas de créditos y mantener una estrecha coordinación con entidades oficiales y/o privadas tendiente a lograr financiamiento de emprendimientos.-

Esta junta está integrada por representantes del sector industrial y comercial, entidades cooperativas, financieras y el Departamento Ejecutivo Municipal<sup>139</sup>. La misma norma prevé los detalles de funcionamiento, duración de los cargos, etc. Por otra parte, y con el fin de asegurar la pluralidad de ideas, el Intendente ejerce la presidencia honoraria, en tanto que el Presidente del Concejo Municipal es miembro honorario.-

**También mediante esta ordenanza municipal se faculta la creación de un fondo de recursos financieros** para financiar actividades de la Junta y/o emprendimientos locales, cuyo origen debe provenir del Derecho de Registro e Inspección Municipal<sup>140</sup>.-

Consecuencia de lo expuesto, se dictó un Decreto del Departamento Ejecutivo por el cual mensualmente se asignan a ese fondo el 5% de lo recaudado por ese concepto.-

---

<sup>139</sup> Son siete miembros en total.-

<sup>140</sup> Este derecho se calcula sobre un porcentaje aplicado a los ingresos brutos mensuales de las actividades industriales, comerciales y de servicios.-

La Junta carece de patrimonio propio, pero sí propone el destino de los fondos asignados a la producción, en especial el expuesto en el párrafo anterior.-

- Asociación para el Desarrollo Regional: Esta es una entidad sin fines de lucro, creada en el año 1995, por el conjunto de intendentes y Presidentes Comunales del Departamento General Obligado y la localidad de Romang, vecina perteneciente al Departamento San Javier. Entre sus objetivos específicos figuran los de promover, gestionar y financiar proyectos productivos de la región, en especial aquellos destinados al sector agropecuario.-

Por su excelente desempeño, ejecutividad y transparencia, esta institución ha sido destinataria de fondos nacionales y provinciales en reiteradas oportunidades, para el cumplimiento de sus fines.-

- Programa Banco Solidario: Es de origen provincial, y es este gobierno el que, mediante convenio con los municipios, transfiere recursos que se orientan a micro emprendedores. Está basado en la filosofía del “Banco de los Pobres”, del economista Mohamed Yunus, que pone énfasis en el crédito para pequeños emprendedores que no cuentan con garantías reales para la obtención de créditos y, en cambio, si poseen una férrea voluntad de llevar adelante su proyecto, casi siempre avalado por el conocimiento que tienen del oficio. Además, abona la voluntad de pago, el hecho de poder volver a ser beneficiario del crédito, si cumple con la obligación de pago y realización del curso de capacitación en gestión administrativa y financiera, que deben realizar como requisito previo.-

En Avellaneda, ya se llevan casi doscientos microcréditos de \$3.000 otorgados, con un cumplimiento de pago de más del 80%, y un aporte inicial de \$90.000.-

- Programas nacionales: La Secretaría de la Producción, a través de su equipo técnico, pone a disposición de los interesados en la obtención de financiamiento, las tareas necesarias para la formulación y posterior gestión de proyectos ante los organismos nacionales correspondientes, que proporcionan ayuda crediticia encuadrada en programas específicos, y suelen contemplar condiciones más favorables que las existentes en la banca comercial de primer grado.-

Todas las líneas expuestas se encuentran vigentes y, desde el año 1996 se han transferido más de \$9,5 millones, al sector privado en 525 proyectos<sup>141</sup>.-

### **Programas de capacitación**

Como un eje transversal de las funciones específicas, la capacitación destinada al sector privado es constante, mediante talleres, charlas, cursos, etc. Para ello se gestionan recursos humanos y financieros a nivel provincial o nacional, donde habitualmente existen.-

Como ya se ha dicho, para ello en el mismo Centro de Servicios para Emprendedores funciona una sala equipada adecuadamente, con fondos propios municipales.-

Otra de las herramientas utilizadas para aprender, son las visitas a ferias y exposiciones, donde los empresarios pueden observar otras realidades que contribuyen, a menudo, a mejorar la performance de la propia empresa. En estos casos, la Secretaría planifica, organiza y obtiene las autorizaciones correspondientes para que los grupos interesados, que luego concretan los viajes.-

### **Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL)**

Esta tarea, de competencia provincial, ha sido delegada al municipio mediante la suscripción de un convenio con el Ministerio de la Producción de la provincia, en el año 2010, por el cual la Secretaría de la producción debe realizar el control del cumplimiento de la norma específica en materia alimentaria<sup>142</sup>.-

Derivado de lo antedicho, un técnico de la Secretaría debe realizar las tareas de auditar y habilitar los locales y vehículos que, para su funcionamiento, lo requieran bromatológicamente, verificando que las condiciones edilicias y sanitarias cumplan con las normas establecidas.-

También, desde esta área se dictan cursos sobre manipulación de alimentos.-

Como contraprestación, el municipio coparticipa los recursos que percibe la provincia provenientes de la prestación del servicio<sup>143</sup>.-

---

<sup>141</sup> Información suministrada por la Secretaría de la producción de la Municipalidad de Avellaneda.-

<sup>142</sup> De orden nacional leyes 18.284/69, 22.375/81, decretos 4238/68 y 815/99; y ley provincial 2998/41.-

<sup>143</sup> Ordenanza tributaria municipal n° 1424/11, art. 95 y sgtes.-

## **EL SECTOR PRIVADO**

Como se ha reseñado brevemente en la historia económica, al inicio de este capítulo, el crecimiento económico en Avellaneda ha tenido que ver con la explotación del sector agropecuario primero, y con la aparición de la agroindustria, luego.-

En el análisis que se hará a continuación, se podrá observar claramente la preeminencia del sector primario (Commodities) y secundario (Industrial) por sobre el terciario (Comercio y Servicios). Tal vez ello tenga dos explicaciones fundamentales: la visión de la población local más orientada hacia la producción, por un lado, y la proximidad con la ciudad de Reconquista, por el otro, donde el comercio de ese lugar siempre cubrió esta necesidad, con mayor eficiencia y vocación.-

Una salvedad a lo dicho lo merecen los servicios, que en los últimos años ha crecido en una forma significativa.-

Por otra parte, no se puede dejar de referir al espíritu asociativo de esta comunidad, que ha desarrollado importantes empresas, lo cual quedará explícito también en este subcapítulo.-

### **El sector agropecuario**

Analizando el censo agropecuario municipal correspondiente al mes de setiembre de 2011, podemos apreciar que sobre el total de la superficie rural declarada, el 17,84% se destina a la agricultura, el 35,30% a la ganadería, el 35,06% son campos naturales, y el 11,8 % restante se reparte entre forrajes, granjas o desperdicios.-

Las características de la propiedad de la tierra son de pequeñas parcelas, raros casos superan las 100 Ha., y la mayoría están en manos de los propietarios que las explotan, habiéndose sucedido por generaciones, lo cual ha producido aún más fraccionamiento.-

A pesar de lo dicho, se puede observar una lenta concentración de la tierra, en manos de agricultores vecinos de otros más pequeños, quienes se trasladan a la ciudad luego de la venta de sus propiedades.-

La calidad de la tierra en estos lugares es significativamente inferior, si se la compara con la zona de la pampa húmeda de nuestro país, pero la tenacidad y experiencia de los agricultores, sumado a los adelantos

biotecnológicos y de fertilización, han contribuido a mejorar permanentemente los rindes. En el mismo sentido, se ha creado una asociación civil integrada por todas las instituciones directamente vinculadas al agro, junto al municipio, para desarrollar un proyecto de riego integral para la zona rural con agua del río Paraná. Este proyecto técnico ya se encuentra finalizado.-

El campo destinado a ganadería se encuentra ubicado a la vera del arroyo “El Rey” y, mayoritariamente, en proximidades del río Paraná, formando un conjunto de islas, con buenas pasturas pero con dificultades de acceso por su carácter de inundables.-

- Cultivos tradicionales: Como se ha visto, el cultivo del **algodón** ha sido durante muchos años el motor de la agricultura y la industria local. Los cambios del mercado internacional, afectaron los precios y la demanda de esta fibra que, sumados a factores internos como la legislación laboral adversa y el avance de la soja, produjeron un quiebre en su producción hacia mediados de la década del 90. Afortunadamente, los pronósticos mundiales para este cultivo son alentadores, en especial desde la última cosecha, con lo cual existen buenas perspectivas de reactivación, aunque ya con cosecha tecnificada en lugar de la manual, y sin la capacidad de desmote de otrora.-

La oleaginosa que vino a suplir al algodón fue la **soja**. Desde 1988 supera el 50% del total del área sembrada y fue ganando la preferencia del hombre de campo, ya por su mejor precio y condiciones del mercado, como por la menor laboriosidad que implica su cultivo.-

Otro de los cultivos principales es el **girasol**. En los últimos años aumentó en forma considerable los rindes de granos y producción de aceite por hectárea, debido al mejoramiento de la tecnología.-

El **trigo** es el tercero en importancia, en cuanto a superficie sembrada, si bien ha tenido períodos de menor siembra, actualmente se está volviendo al mismo, gracias a la mejora en la selección de variedades y las condiciones de manejo del cultivo y de la fertilidad del suelo.-

Ya en un segundo orden de importancia luego de los ya explicitados, figuran el **maíz y sorgo**. Tradicionalmente fueron producidos para consumo interno, principalmente, de las granjas. Pero pueden pasar a tener en el futuro una relevancia fundamental, a partir de la generación

de energías alternativas como los biocombustibles, más aún contando con empresas de la ciudad que se encuentran trabajando en ese sentido.-

- Ganadería: La producción ganadera siempre fue y continúa siendo un sólido cimiento de la economía, pese a las dificultades que los vaivenes de la economía nacional han generado en este sector históricamente.-

En sus inicios, la cría del ganado fue de tipo extensiva, con campos que no ofrecen las mejores pasturas. Hacia la década del '70, en el distrito se comenzó a experimentar el engorde a corral (Feed Lot), y en la actualidad ya funcionan 10 establecimientos con casi 10 mil cabezas en su conjunto.-

Con la expansión de la agricultura, a medida que se le ganaban tierras a los montes, se produjo un desplazamiento de la actividad ganadera hacia puntos geográficos marginales, pero manteniendo también el aprovechamiento mixto de las tierras y de las islas y bajos existentes en la zona.-

El ganado vacuno es el que tiene particular relevancia sobre las demás especies. Con el paso del tiempo, se ha ido mejorando las razas, cruzándolas, para así lograr la mejor combinación entre adaptación al clima y calidad de carne.-

La comercialización se realiza fundamentalmente en ventas particulares de los establecimientos a frigoríficos de la zona o en ferias de la región.-

- Tambo: Podríamos decir que esta actividad es una de las que más recientemente se ha desarrollado como negocio, a partir de la década del '80. Existen cinco tambos, con una producción anual aproximada de 3.5 millones de litros de leche al año, y venden su producción a empresas lácteas como Tregar, Milkaut o Sancor. También hay establecimientos que generan sus propios productos derivados, comenzando a integrarse verticalmente, lo cual habla de la expansión que viene teniendo la actividad.-
- Avicultura: Desde hace treinta y cinco años se comenzó la cría de aves en Avellaneda, impulsada por la Coop. Agropecuaria Unión Agrícola de Avellaneda Ltda. Lentamente, este rubro fue creciendo sostenidamente, llegando hoy a contar con una integración vertical completa en la



localidad, desde la elaboración del producto balanceado hasta la faena y comercialización del pollo.-

Existen veintiocho establecimientos productores pollos, a partir de la adquisición de los pollitos BB, con una capacidad instalada de 6.4 millones de producción anual en total. Esta es vendida a las empresas procesadoras de la ciudad.-

La integración avícola existente en la actualidad permite a los productores ser sus propios proveedores de materias primas originadas bajo estrictas y controladas normas que buscan la excelencia y la mejora continua en toda la cadena de producción y comercialización, lo cual garantiza calidad y servicio en los productos.-

Sin dudas, el futuro de la avicultura en Avellaneda es muy importante, teniendo en cuenta los proyectos de inversión existentes.-

- Porcinocultura: Este rubro ha comenzado a ser explotado como unidad de negocio no hace mucho tiempo atrás. Cuenta con 23 productores que agrupan a unas 1mil madres, y la producción de carne es de 3 mil tn/año.-

A pesar de la variabilidad de los precios, gracias al incremento constante del consumo de carne de cerdo, la capacitación y organización de las granjas, hoy la actividad está en plena expansión.-

- Apicultura: Existen veintiún apicultores en el distrito, que poseen 110 apiarios (conjunto de colmenas) con 3.552 cajones colmenares. En conjunto, producen 110 tn/año de miel. El producido, es vendido a acopiadores de la región.-

Pocos años atrás, convocados por la Secretaría de la Producción municipal, se agruparon en una asociación denominada GRAPIA, con el objetivo de aunar esfuerzos en pos de mejorar la actividad. Así, han logrado construir una importante sala de extracción y continúan trabajando por mejorar métodos de trabajo, calidad del producto, avanzar hacia una integración vertical y alcanzar mayor volumen para estar mejor posicionados en el negocio.-

- Acopiadores de granos: en la ciudad existen dos grandes acopiadores de granos: la empresa aceitera Vicentín SAIC y la Unión Agrícola de

Avellaneda, Cooperativa Ltda. Éstas, compran el producido de casi toda la región y parte de la provincia del Chaco y Santiago del Estero.-

- Provisión de riego para zona rural: desde los años “90, en el distrito se comenzó a impulsar con fuerza el riego para los sembrados del distrito. Se otorgaron, desde la Asociación para el Desarrollo Regional<sup>144</sup> créditos para la adquisición de bombas extractoras de agua subterránea, a varios productores.-

Luego, a partir del año 2002, y en conjunto con la provincia de Gorizia (Italia)<sup>145</sup>, se comenzó a analizar la posibilidad de mejorar ese sistema, poniéndose en funcionamiento, en el año 2010, una represa con capacidad de abastecer a 400 ha., incluidos los elementos necesarios para realizar el riego. Esta obra, financiada casi en su totalidad por los hermanos italianos, pretendió ser una experiencia piloto para demostrar las bondades de contar con el agua cuando los cultivos así lo requieren, independientemente del factor climático reinante.-

Tal fue el éxito de esta experiencia que se conformó una asociación<sup>146</sup> para el desarrollar un proyecto de riego que abarque todo el distrito, mediante la provisión de agua del río Paraná.-

Sin dudas, la concreción de tan importante ambición modificaría positivamente la situación de la producción agropecuaria de la localidad.-

- Cambios en el sector agropecuario: Como se ha dicho, el cultivo del algodón dio mucho a la localidad pero, su declinación también ha traído consecuencias negativas importantes en la sociedad toda: mano de obra desocupada y cierre o fuga de desmotadoras. Ante esta situación el agro pretendió resolverla con la siembra de la soja, lo cual sólo solucionó parte del problema, máxime teniendo en cuenta el territorio marginal que se presenta aquí para esa oleaginosa.-

Pero, el esfuerzo mancomunado de empresas, productores y el apoyo permanente del estado local y otras instituciones están comenzando a cambiar la realidad de la ruralidad y su producción. Ya se han expuesto

---

<sup>144</sup> Ver subcapítulo sobre política crediticia.-

<sup>145</sup> Producto del hermanamiento entre Avellaneda y Gorizia.-

<sup>146</sup> Ver subcapítulo sobre sector agropecuario.-

otros modelos de explotación, intensivos, que a todas luces comienzan a vislumbrar resultados positivos.-

La posibilidad de incorporar riego con agua del Paraná es una ambición que se encuentra más latente que nunca, con un proyecto ya elaborado y gestionándose su financiamiento en todos los ámbitos posibles, apoyado por todas las entidades, sin distinción de intereses ni colores partidarios. Concomitantemente, y mediante el hermanamiento con Gorizia, se obtuvieron 340 mil Euros que se invertirán en transferencia de conocimientos, intercambio cultural y capacitación desde el norte de Italia en este tema.-

### **El sector industrial**

La actividad económica de Avellaneda comenzó en el campo, con cultivos y cría de ganado vacuno. Su desarrollo derivó en el nacimiento de cooperativas y empresas encargadas de recibir esa producción y comercializarla, ya sea en forma directa, o bien luego de procesarla.-

Entonces, se puede decir que esta ciudad tiene sus cimientos en el sector agropecuario e industrial, fundamentalmente. Cuenta con una Cooperativa y una empresa aceitera (hoy más diversificada) que son conocidas y reconocidas en todo el país, exportando también sus productos, sólo por dar ejemplos de instituciones de casi cien años que nacieron aquí, con capitales puramente locales, y que se encuentran en su máximo esplendor.-

Seguidamente, se tratará de brindar un panorama de las compañías más importantes, y representativas de la rama de actividad a la pertenecen, que tienen sus bases en la ciudad, y la magnitud de las mismas. Se considera conveniente describir las actividades desde las empresas individualmente, dado que varias de ellas tienen diversificada su producción, lo cual dificulta encasillarlas por rama de actividad.-

- Vicentín S.A.I.C: Sus inicios se remontan a 1929<sup>147</sup>, en un pequeño **comercio de acopio y ramos generales** en Avellaneda. En 1937, inicia su actividad industrial con la puesta en marcha de su primera **planta desmotadora de algodón**; y posteriormente con la **producción de aceite** proveniente de semillas de algodón, lino y maní.-

---

<sup>147</sup> Información brindada por la compañía, mediante folletería.-

La incorporación de 1966 de la extracción por solventes en el proceso de molienda repercute en un aumento considerable de la producción, ubicando a la compañía en una posición importante en el sector. En los años ´70, se consolida la expansión y comienza la exportación de lo producido a través de una Terminal de Embarque propia, localizada en San Lorenzo, en la ribera del Río Paraná.-

En 1997, con amplia visión de futuro, comienza a funcionar una tercera planta de molienda de soja en San Lorenzo.-

Entre 2000 y 2003, Vicentín se involucra en el **rubro textil** y adquiere el complejo **frigorífico Friar**<sup>148</sup>, en la ciudad de Reconquista, e inicia la formulación de **agroquímicos** en Avellaneda.-

En 2005, junto con el inicio de las actividades de **Vicentín Paraguay S.A para la comercialización de soja**, comienza sus actividades la cuarta planta de molienda en San Lorenzo, dotada con moderna tecnología, elevando la molienda de semillas a 21mil tn/día.-

A mediados de 2007, en Avellaneda, la compañía inaugura una planta procesadora para la obtención final de **algodón hidrófilo** y otros productos derivados. En el mismo año, se presenta como principal protagonista en el mercado exportador de biocombustibles con plantas elaboradoras de **biodiesel** en San Lorenzo y Avellaneda, con capacidad de 820 tn/día. Vicentín, fue la empresa que hizo la primera exportación de este combustible en el país<sup>149</sup>, en 2007.-

Otros rubros desarrollados por la empresa, fuera de esta ciudad son: Elaboración de jugo concentrado de uva, acopio y exportación de miel y feed lot.-

Este grupo empresario brinda empleo a más de 3,5 mil personas.-

La administración central de todos los negocios de Vicentín S.A.I.C se encuentra en Avellaneda.-

- Unión Agrícola de Avellaneda, Coop. Ltda. (UAA): Desde hace 92 años la UAA se basó principalmente en brindar apoyo a las actividades de sus asociados. Hoy, es una institución consolidada tanto económica como

---

<sup>148</sup> Importante protagonista en el rubro cárnico del país.-

<sup>149</sup> Por tal motivo, se encuentra en gestión a nivel nacional la declaración de Avellaneda como CAPITAL NACIONAL DEL BIODIESEL.-

socialmente, con su Casa Central ubicada en Avellaneda, extendiendo su área de influencia en todo el norte de la provincia de Santa Fe, como así también amplias zonas de las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Salta, Formosa y Corrientes, en un total de doce sucursales y tres delegaciones operativas, desarrollando una amplia gama de actividades en beneficio de más de 2 mil productores agropecuarios y con una dotación de personal superior a las 550 personas.-

La UAA posee **plantas de acopio de semillas**, asistencia profesional, laboratorio, tecnología y certificación, pilares de su trabajo que nace y sigue siendo por y para el campo.-

La **integración avícola** agrupa a productores avícolas de la zona que, mediante el esfuerzo aunado y el respaldo cooperativo logran el crecimiento escalonado desde la producción y distribución de los pollitos BB, la elaboración y distribución del alimento balanceado, hasta el recibo, procesamiento y comercialización del pollo eviscerado y productos relacionados a la nutrición animal.-

Esta cadena de valor se inicia con la producción de granos de los asociados de la cooperativa, quien los transforma en alimentos balanceados<sup>150</sup>. A la vez, de las granjas de reproductoras e incubación se obtienen los huevos, que son trasladados a la planta de incubación acondicionada con equipos de última generación. Los pollitos así obtenidos, son entregados a los avicultores que continúan con la cría hasta terminar el ciclo, y el pollo pueda ser faenado. El último paso, se lleva a cabo en la planta procesadora de aves con capacidad para faenar 4 mil aves / hora, totalmente automatizada. Actualmente se ha iniciado una ampliación que les permitirá llevar la producción a 7 mil aves / hora.-

La oficina de desarrollo agropecuario está integrada y formada por profesionales que, en constante capacitación, asesoran técnica y hasta financieramente al productor para, juntos, lograr la mejor rentabilidad de su campo.-

---

<sup>150</sup> Capacidad de planta de balanceados 11 tn/hora. Se ha comenzado su ampliación a 40 tn/hora.-

Desde la sección veterinaria, brinda insumos necesarios para la producción agropecuaria, agroquímicos, semillas híbridas, poseen también semillero propio, productos de sanidad animal, todo esto con asesoramiento técnico permanente y entregas a campo.-

Son representantes de la marca YPF, integrando actualmente la RED XXI de YPF S.A, con estaciones de servicio propias y la red de Distribuidor YPF Directo.-

Como Consignataria de Hacienda, la UAA brinda todas las herramientas financieras y de asesoramiento para que el productor ganadero lleve a cabo la comercialización de hacienda de todas las categorías y destinos.-

También es propietaria de una importante red de supermercados, corralones, ferreterías, planta dosificadora de hormigones, es representante zonal de la compañía de seguros LA SEGUNDA, ACA salud (medicina prepaga) y compañía de turismo COVAECO.-

- Dolbi S.A: Es una empresa Argentina que comienza sus actividades en 1962, como fruto de la pujanza de sus tres familias fundadoras: Dolzani y Bianchi, de Avellaneda, quienes tuvieron la iniciativa de comenzar a fabricar máquinas agrícolas , aprovechando que hasta aquel momento todos los implementos existentes en la zona eran importados y carecían de una adaptación plena a las condiciones del terreno.-

El primer implemento diseñado y fabricado por DOLBI S.A, fue un cultivador de hilera, seguido años más tarde por sembradoras montadas de tres puntos de cuatro y seis surcos.-

La empresa cuenta con un predio destinado a producción, de 32 mil m2, donde se encuentra emplazada la planta industrial de 8 mil m2, con 90 empleados. En la misma, se producen múltiples implementos agrícolas: sembradoras de granos gruesos, sembradoras de granos finos, rolos trituradores, trituradoras desmalezadoras, subsoladores – paratill, fertilizadoras, cosechadoras de algodón y cultivadores a campo.-

Actualmente la empresa ofrece a los productores agrícolas del país, como así también de países limítrofes, maquinarias que se destacan por su tecnología de vanguardia, sus materiales genuinos y su probada eficiencia en el laboreo.-

DOLBI ha trascendido las fronteras, actualmente brinda soluciones a los mercados agrícolas de Paraguay, Uruguay, Venezuela y Kasahstan, al tiempo que el departamento comercial trabaja en el desarrollo de otras importantes plazas externas.-

- Bartolomé Sartor e Hijos S.R.L: En el año 1954 el señor Bartolomé Sartor adquiere una fábrica de aguas gaseosas, con capacidad para producir 600 cajones mensuales de soda y gaseosas.-

Los productos son comercializados por la empresa con diferentes marcas y se han diversificado con el tiempo en forma notable: Gaseosas (dos marcas), jugos concentrados en sus versiones comunes y light, jugos en polvo, soda, agua mineralizada y saborizada, gelatinas y endulzantes artificiales.-

La planta posee cuatro líneas de llenado totalmente automáticas, dos de ellas se hallan afectadas al envasado de jugos para diluir, una al de gaseosas y soda y una al jugo en polvo.-

-Línea de llenado de gaseosas y soda: cuenta con una capacidad de producción de 6.6 mil botellas de PET de 1 ½ lts./hora.-

-Línea I de llenado de jugos: con una capacidad para elaborar 7.2 mil botellas de 500 cm<sup>3</sup>.-

-Línea II de llenado de jugos: con una capacidad para elaborar 6 mil bot./hora en envases de mil cm<sup>3</sup> y 2,5 mil bot/h de 3 mil Cm<sup>3</sup>.-

Posee un sistema propio de extracción y tratamiento de agua, mediante un equipo de ósmosis inversa. Fabrica sus propias botellas de PET, en la sala de soplado adecuadamente equipada y cuenta con un laboratorio de control de calidad para garantizar la calidad de la producción.-

La empresa cuenta con un edificio propio con una superficie de 5 mil m<sup>2</sup> cubiertos de los cuales 300 se encuentran afectados a la administración y el resto a producción y almacenamiento. Opera con una planta de personal de 120 agentes<sup>151</sup>.-

Los productos de la compañía son comercializados en 12 provincias del norte del país y también se realizan exportaciones a Brasil, Paraguay y Uruguay.-

---

<sup>151</sup> Información brindada por la empresa.-

- Grupo empresarial Servipack S.R.L, Domitec S.A, Autotecsa S.A: Los accionistas y dirigentes de estas empresas, son jóvenes emprendedores que, desde fines de los años '90, ha emprendido la aventura de incursionar en el mundo de la investigación y los negocios empresariales, con resultados a la vista: poseen tres compañías de primer nivel tecnológico que incursionan en rubros no tradicionales para la localidad, exitosamente, generando mano de obra para 352 personas<sup>152</sup>, una parte importante de las mismas con un alto grado de capacitación. En pos de una descripción más clara, se las expondrá a cada una individualmente.-

1. **Servipack S.R.L:** En 1999 la firma Vicentín SAIC, toma la decisión de tercerizar el fraccionado de aceites, delegando dicha actividad a Servipack. Debido a que los resultados obtenidos fueron satisfactorios, la misma firma también terceriza el proceso de refinación de aceites. Así, Servipack logra el objetivo de incrementar la capacidad de refinado y fraccionado a 6 mil tn. mensuales, con ingeniería propia. Actualmente, fracciona productos con la marca Vicentín y Marolio.-

En el año 2006 comienza con la construcción de una planta de biodiesel a base de aceites vegetales por encargo de la empresa Vicentín SAIC. Así, se realizó la conducción del proyecto, aportando la ingeniería de diseño, de planta y de procesos. Actualmente, se encuentra en funcionamiento, con una capacidad de 14 mil tn. de biodiesel por mes, y fue la primera planta del país habilitada para producir.-

Desde el año 2008, como parte de la RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA, Servipack y Vicentín vienen desarrollando un proyecto sobre confección industrial de prendas. El proyecto se denomina “**1.000 costureras**”, propone crear un espacio de capacitación constante para que mujeres de bajos recursos económicos, y con ánimo emprendedor, se reúnan en pequeñas células productivas, obteniendo una herramienta de trabajo concreta: el conocimiento profesional del oficio de la confección industrial.-

---

<sup>152</sup> Información brindada por la empresa.-



Actualmente, junto a Vicentín SAIC, se encuentra trabajando en la instalación de una planta de bioetanol, en el complejo Vicentín Avellaneda.-

2. **Domitec S.A:** Es una firma dedicada a la producción y comercialización de productos de limpieza para el hogar y el cuidado personal.-

Con más de 20 años de experiencia, es pionera en investigación y producción de artículos de origen químico que se elaboran en dos plantas industriales: una dedicada a la producción de lavandinas y otra a la de detergentes, lavavajillas, limpiadores líquidos, jabones, aromatizadores y champús. La elaboración mensual es de 1.425.000 litros.-

Domitec es proveedor de importantes marcas del mercado argentino, como ESENCIAL, SEDILEE, ARO, CLEAN LINE y otras.-

En este momento, se encuentra en proceso de instalación una PLANTA DE ELABORACIÓN DE HIPOCLORITO (Lavandina). Este producto, es el desinfectante n° 1 a nivel mundial desde hace más de cien años. Su precio, en comparación a otros desinfectantes, está al alcance de todos los niveles sociales.-

Además, de su alto poder de desinfección, es usado para potabilizar el agua en todas las comunidades, de esta forma es considerado un producto imprescindible para la vida humana.-

La planta estará ubicada en el predio del Parque Industrial de Avellaneda. Dicha localización radica en la ventaja que significa la cercanía con respecto a la planta fraccionadora de Servipack, y la ubicación estratégica con respecto a la región del NEA<sup>153</sup>.-

3. **Autotecsa S.A:** Desde su fundación, Servipack 1999 sostuvo que el secreto para el éxito de sus unidades de negocios pasa por una minuciosa y estricta aplicación de los principios de productividad y mejora continua. Su principal herramienta para efectivizar estos conceptos, fue el grupo de AUXXON INGENIERÍA, hoy denominada Autotecsa S.A. Entre los desarrollos de proyectos cuentan con:

---

<sup>153</sup> NEA: Noreste Argentino, lugar donde apunta el mercado de este producto.-

-Desarrollo y fabricación de sopladoras de PET AUXXON, con foco especial en eficiencia energética, mantenibilidad y simplicidad en el manejo.-

-Desarrollo y fabricación de aplicadores de cola caliente, para su empleo en el pegado de cajas, etiquetado, artículos de plástico para la industria del juguete, automotriz, pañalera, aguas gasificadas, gaseosas, carbonatadas, etc.-

-Desarrollo y fabricación de llenadoras volumétricas para aplicaciones especiales.-

-Desarrollo y fabricación de máquinas etiquetadoras para envases cilíndricos de PET, para gaseosas, vinagre, aceite, aceites minerales.-

-Líneas de llenado completas, totalmente instaladas y en funcionamiento a régimen de diseño, con transporte de envases para PET, llenadoras, etiquetadoras rotativas, finales de línea, encajonadora.-

-Desarrollo, construcción y puesta en marcha de la primera planta de biodiesel de régimen continuo, de 150 tn/día.-

En enero de 2011, se realiza la primer exportación a Chile, de una línea completa de soplado y fraccionado para aceite comestible.-

Actualmente, se encuentran en ejecución la ingeniería de dos plantas de biodiesel.-

- Las Colonias S.A: Se dedica al rubro alimenticio, y sus comienzos se remontan al año 1946 como fábrica de galletitas. A partir de 1950 comienza a producir pan dulce, distribuyéndolo en todo el noreste argentino. Desde 1991 se ha concentrado en la producción exclusiva de alfajores, pan dulce y budines.-

El total de la planta de personal es de 32<sup>154</sup>, ocupando 12 personas por turno de producción.-

Cuenta con dos líneas de producción que pueden actuar simultáneamente, tiene una capacidad de producción de 8,5 millones de unidades mensuales, entre pan dulce, budines y alfajores.-

---

<sup>154</sup> Este número asciende a 56 en temporada de alta producción.-

Es la primera productora en el noreste y norte argentino, exportando a Paraguay, Bolivia y Brasil.-

- Asociación de Fabricantes de Muebles y Aberturas de Avellaneda (AFAMA): Como se ha mencionado en el subcapítulo de asociativismo, los empresarios de la madera se han asociado tras la misión de ofrecer al mercado muebles de calidad, a la medida de los clientes, con la mejor relación precio-calidad de la zona.-

Tras lo cual, los 20 asociados han logrado optimizar costos mediante la compra conjunta de maquinarias, construcción de sede social, asistencia a exposiciones y capacitación, que repercute directamente en el resultado final: el producto.-

Cada asociado se ha especializado en la fabricación de determinado tipo de muebles, lo que permite mayor eficiencia productiva y orientación hacia un target de mercado bien definido, para atenderlo adecuadamente.-

Cada dos años, en Avellaneda se realiza la expo FAMA, donde se muestran las últimas tendencias en el sector, con participación de empresas de todo el país.-

Finalmente, y para remarcar lo antes dicho, se ha tratado de ofrecer un panorama del sector industrial, a través de sus empresas emblemáticas y elocuentes de los sectores más desarrollados de la ciudad. Esto no debe obnubilar y negar las micro empresas que completan el sector como talleres mecánicos, metálicos, empresas relacionadas con la industria de la construcción y otros.-

### **El sector comercial**

Como se ha dicho, este es el de mayor “vulnerabilidad” en Avellaneda, por las razones ya expuestas. Como síntesis, se puede decir que en el rubro se destacan los supermercados, que atraen a clientes de la zona, más allá de lo puramente local.-

Como actividad de mayor vulnerabilidad, se puede observar la oferta del rubro de modas en indumentaria y estética, al igual que el rubro de hotelería y gastronómico.-

## **El sector servicios**

En este aspecto, se destacan los servicios sociales por sobre los particulares. Los primeros nacieron ante la ausencia del Estado provincial, prestador de los mismos en gran parte del territorio provincial.-

Así, nacieron las instituciones que vinieron a suplir esas carencias, con el aporte de la comunidad toda. A continuación se describirán las principales.-

- Cooperativa de Servicios Públicos, Sociales y Vivienda de Avellaneda Ltda.: En el año 1939, se fundó esta cooperativa. Sus 72 años de trabajo fundamentan el desarrollo alcanzado, la eficiencia en la prestación de los servicios y su inserción comunitaria.-

El Consejo de Administración conforma un equipo encargado de las decisiones estratégicas de la institución, el planteamiento de los objetivos y la visión de la empresa. La administración realiza la actividad operativa a las unidades de negocios de energía eléctrica, agua potable y servicio solidario de sepelio. Para todo lo cual posee una planta de personal de 52 empleados.-

-Energía eléctrica: Ofrece un servicio de alta calidad técnica y eficiente. Se atienden 7,5 mil usuarios urbanos y rurales, suministrando 51 millones de KW anuales, con una demanda contratada de 12 mil KW/hora. Poseen una subestación transformadora de 33 a 13.2 KV, y la implementación creciente de nuevas tecnologías como el cable pre ensamblado.-

-Agua potable: Atiende a 5,3 mil usuarios. La totalidad de la población está abastecida con este fluido a través de un sistema subterráneo de captación y su posterior tratamiento en la planta potabilizadora, dotada con un sistema automatizado de funcionamiento, con una capacidad de 300 mil litros/hora, medición domiciliaria y una calidad que satisface los requisitos exigidos por la autoridad competente. Complementa esta prestación, el laboratorio de análisis propio, para realizar los controles necesarios de calidad.-

-Servicio solidario de sepelio: En 1987, se incorporó esta nueva sección, que cuenta actualmente en Avellaneda con 3000 grupos asociados y

casi 10 mil personas con cobertura. También cuenta con una sala velatoria en la localidad de Lanteri, cuarenta km al norte, y seis en Reconquista, en un complejo de 3 mil m<sup>2</sup> cubiertos, administración, capilla y dependencias anexas.-

Además, posee salas velatorias en el cementerio parque de Reconquista, de gestión privada.-

- Servicios y Emprendimientos S.A.P.E.M (SYESA): Es una empresa subdistribuidora de gas domiciliario licuado por redes, cuyo ámbito de actuación es la zona urbana de Avellaneda.-

Ante la inexistencia de gas natural en todo el norte de la provincia, la Municipalidad y la Cooperativa de Servicios Públicos decidieron asociarse y crear esta compañía, para cubrir la necesidad de las familias de contar con gas por red, mejorando así sustancialmente su calidad de vida, abaratando el costo energético, asegurando la continuidad del suministro sin que “se agote la garrafa” y con la posibilidad de calefaccionar adecuadamente los ambientes, entre otros beneficios.-

Esta sociedad anónima con participación estatal mayoritaria<sup>155</sup> fue habilitada en el año 2002, y funciona en el parque industrial. Actualmente, posee más de 1600 usuarios que llevan ahorrados varios millones de pesos, comparando el consumo con el costo del gas envasado.-

Se encuentra en trámite la autorización de las autoridades nacionales competentes, para lograr la autorización para suministrar este gas también a las industrias.-

- Cooperativa de Provisión de Insumos para Transportistas Ltda.: Esta institución se fundó en el año 1976, con el objetivo de lograr una mejor posición de la actividad de los transportistas con camiones de carga. Especialmente, buscaban realizar compras de insumos en forma conjunta para disminuir costos operativos, negociar tarifas competitivas, etc.-

Es la cooperativa de transportistas más grande del norte provincial, con 223 asociados de la región, y 20 empleados.-

---

<sup>155</sup> Son dos accionistas, la municipalidad posee el 85% y la coop. de Ss. el 15% de las acciones.-

Posee una sucursal en la ciudad de Resistencia, y realiza viajes en todo el país y el exterior: Chile, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Brasil.-

- SIID S.R.L: Nace en el año 2003, en la ciudad de Avellaneda. Es una empresa de investigación, ingeniería y fabricación, dedicada a desarrollar soluciones para el agro, el transporte y la industria.-

Produce monitores de siembra y fertilización, equipamiento para agricultura de precisión, caudalímetros de medición de consumo de motores diesel, encendido de luces y combinaciones, banderilleros y pilotos automáticos, auto guías para coches y navegadores satelitales.-

Comercializan sus productos por medio de una red de agentes oficiales, conformando un grupo que se ocupa no sólo del diseño y fabricación de los mismos, sino principalmente de su instalación y post venta. Es por ese servicio que se ha considerado oportuno incluir a esta organización dentro de las que brindan servicios.-

Es una empresa de alta innovación, conformada por ingenieros y técnicos de destacada trayectoria, en la búsqueda permanente de desarrollo tecnológico, para solucionar las necesidades planteadas por los clientes.-

La organización, con 32 personas empleadas, crece junto con sus proveedores, distribuidores y más de 160 agentes oficiales, aliados estratégicos que comparten la convicción en la asociatividad y el esfuerzo colectivo como fuente de ventajas competitivas.-

-Cooperativa de Trabajo Electrónica y Metalúrgica El Timbó Ltda.: Para proveer de partes utilizadas en la elaboración de los productos de SIID, se creó esta cooperativa que ocupa a veintiún jóvenes, que vieron en esta empresa una excelente oportunidad para generar su propio empleo.-

- Grupo Los Amores S.A: Esta compañía que desarrolla actividades agropecuarias, posee una unidad de negocios dedicada a la prestación del servicio de televisión digital e internet.-

En 1997, nace como TRCnet, dedicada al servicio de la red de internet, luego adicionan el de televisión digital denominado TRC Digital. Actualmente, juntos han dado origen a Playcom.-

Playcom es una nueva imagen, con amplia cobertura de TV digital e Internet en toda la zona. La televisión brinda señal por cable de canales nacionales y también programación propia<sup>156</sup>. Se encuentra en plena expansión la instalación de **fibra óptica** en gran parte de la ciudad, lo cual permitirá aumentar las capacidades de transmisión de forma segura y con baja interferencia. Hoy mediante la fibra óptica se pueden brindar una importante cantidad de servicios.-

La empresa cuenta con una planta de personal de casi 60 personas.-

- Entidades Financieras: Funcionan tres bancos en Avellaneda: Banco de Santa Fe S.A, agente financiero del Estado Provincial, Banco Credicoop Coop. Ltda., y el Banco de la Nación Argentina, el más recientemente inaugurado.-

Es insuficiente la oferta financiera de la ciudad, ya que el epicentro del sistema se concentra en la ciudad de Reconquista, donde acuden los vecinos de Avellaneda a realizar sus operaciones.-

## ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES

Alrededor de 30 instituciones de carácter sindical, solidarios, recreativos, político partidarios, de bien público, etc. desarrollan sus actividades en la ciudad, muchos de ellos en sus propios edificios. Se puede resaltar como característica común la permanencia en el tiempo de las mismas, y el trabajo silencioso en pos de lograr los objetivos planteados. Si bien la participación activa de los afiliados o asociados no es masiva, cuentan con un importante apoyo de los mismos hacia las comisiones directivas encargadas de gestionar las organizaciones.-

-Educación: Avellaneda cuenta con 46 Establecimientos educativos en los distintos niveles<sup>157</sup>, tanto en la zona urbana como rural. Los mismos pueden discriminarse de la siguiente manera: 5.175 de nivel inicial, 30 escuelas primarias en el radio urbano, 4 escuelas para niños discapacitados, una escuela primaria para adultos, un centro de educación física para niños, 10 de nivel medio o secundario, y un profesorado de nivel terciario.-

---

<sup>156</sup> Es el único canal de TV regional que posee programación propia.-

<sup>157</sup> Nivel inicial, primario, especial, secundario y terciario. Total 8.956 alumnos.-

La cantidad de escuelas, en todos sus niveles pero especialmente el secundario, no es la suficiente para toda la población objetivo. Si bien aún no se puede contar con datos del último censo nacional, en 2010, se puede afirmar que aún el porcentaje de analfabetismo<sup>158</sup> es preocupante.-

Las cifras indican que no todos los alumnos que finalizan el nivel primario siguen los estudios secundarios, en parte por la insuficiencia de instituciones y también por la influencia de la situación económica, que obliga a las familias a hacer trabajar a sus hijos. A esto debe agregarse la falta de interés demostrada por algunos padres para que sus niños se instruyan.-

-Deportes: Es desarrollado por diez clubes, donde se desempeñan diversas disciplinas deportivas, pero sobresale la práctica del fútbol. Esto hace que la concurrencia a los mismos, aún hoy, sea mayoritariamente del sexo masculino, si bien con el transcurso de los años esto está cambiando lentamente.-

También existe un polideportivo municipal de 25 Ha, con instalaciones sanitarias adecuadas, salón de usos múltiples, iluminación, arboleda, playón para práctica de vóley, básquet, etc., cancha de fútbol y un autódromo para competencias automovilísticas de 2.200 metros, que ha sido escenario de varias fechas del automovilismo nacional.-

Desde la órbita municipal se proyecta ejecutar en ese lugar una pista de atletismo y un estadio cubierto, que comenzaría a construirse en el año 2012.-

## **EI MUNICIPIO Y SU RELACIÓN CON LAS INSTITUCIONES**

Se ha considerado importante brindar un panorama acerca del modo y grado en que se producen las comunicaciones y se generan relaciones entre el conjunto de las empresas, instituciones y organizaciones, con el municipio.-

Aquí, son dos las secretarías municipales que más directamente mantienen estos contactos: gobierno y producción. La primera lo hace fundamentalmente con asociaciones vecinales, asociaciones civiles sin fines de lucro, educativas, etc. En tanto que la segunda está abocada especialmente al trato directo con las empresas y micro emprendedores.-

---

<sup>158</sup> Según suministro del Censo Nac. De Población y Viv. 1990 existía un 10% de analfabetismo.-



En todos los casos, la forma común de interactuar es directamente, mediante visitas o reuniones personales. Habitualmente los motivos son para solicitar gestiones, realizar trámites, apoyo institucional ante la necesidad de elaborar proyectos, lograr participación en ferias, solucionar problemas que surgen en los espacios públicos, plantear problemas de obras y/o servicios que surgen en los barrios; sólo por mencionar algunos de los temas.-

De igual modo, se trata de mantener una relación fluida con los representantes de instituciones y empresas, de las maneras más directas posibles, participando de las convocatorias a los que son invitados, como así también convocándolos para escuchar sugerencias o bien participar activamente de diferentes actividades.-

En definitiva, la política de gobierno actual en este sentido, es la de mantener una estrecha y fluida relación con todas las organizaciones, estando especialmente atento a percibir y escuchar las necesidades del sector, en un marco de diálogo permanente, tendiente a encontrar soluciones en conjunto. Convencido que la gobernanza se alcanzará de este modo y así, juntos, desandar el camino del desarrollo planificado para la ciudad.-

## **CAPÍTULO VII**

### **ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO**

Finalmente, como corolario de este trabajo, se tratará de exponer las grandes líneas de acción que, luego de haber transcurrido los capítulos anteriores, se cree conveniente desandar para continuar el desarrollo y crecimiento de la ciudad.-

Se ha concentrado el estudio en cuatro grandes ejes centrales: RIEGO, DESARROLLO DE NUEVAS INDUSTRIAS, APOYO A Pymes EN GESTIÓN Y NUEVAS TÉCNICAS DE MANAGEMENT, y NUEVOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS, más tres transversales: INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, EDUCACIÓN y RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA.-

### **EJES CENTRALES**

#### **Riego**

Desde hace unos años se viene tomando conciencia sobre la importancia del riego artificial para el distrito rural. Se han hecho ensayos con extracción de agua subterránea y, más recientemente, con la construcción de una represa para irrigar hasta 500 Ha. con apoyo del gobierno de la provincia de Gorizia, Italia<sup>159</sup>.-

Más recientemente, en el año 2010, entre las Cooperativas<sup>160</sup>, el Centro Industrial y Comercial, el banco Credicoop Coop. Ltda., el Sindicato de Empleados de Comercio, la Juventud Agraria Cooperativista, la Iglesia Católica y la municipalidad, conformaron la ASOCIACIÓN CIVIL IMPULSAR AVELLANEDA (ACIA), cuyo objetivo principal es el de promover, capacitar, intercambiar experiencias y reunir a potenciales beneficiarios de agua de río para riego.-

Para tal fin, ya han encargado y está concluido el proyecto técnico que permitiría dotar a todo el distrito de la obra principal que transportaría agua

---

<sup>159</sup> El hermanamiento con la misma se ha explicado en el cap. 5.-

<sup>160</sup> Cooperativas Unión Agrícola, de Servicios y de Transportistas de Avellaneda.-

del río Paraná, para que cada productor agropecuario luego distribuya en su propiedad.-

Paralelamente, en lo inmediato, comenzarán a desarrollarse diversos cursos, talleres, actividades e intercambio de experiencias, programadas en el proyecto financiado por la Región del Friuli-Venezia-Giulia, por un monto de 340 mil Euros, con el objetivo de difundir las buenas prácticas del riego, transmitiendo aquí los excelentes resultados obtenidos en el norte de Italia, históricamente.-

La red troncal demandará una inversión de U\$s12 millones. Con la personería jurídica de ACIA y la documentación técnica ya concluida, se considera fundamental comenzar a gestionar la obtención de los fondos a niveles superiores, ya que los productores deberán realizar las inversiones en sus propios campos.-

A tal fin, se deberá poner esta iniciativa en conocimiento de las autoridades provinciales y nacionales, y persuadirlos de la importancia estratégica que tiene la ejecución de esta obra para esta parte de la provincia, transformándose en una ventaja competitiva, sin dudas, aumentando la productividad de los cultivos, facilitando la diversificación y permitiendo la explotación intensiva de las parcelas pequeñas.-

Otro aspecto a tener en cuenta, no menor, es que esta obra contribuiría a detener la emigración de las familias hacia la ciudad, ante la falta de sustentabilidad de sus medios de vida actuales.-

Finalmente, se sugiere no desaprovechar las actuales políticas nacionales en pos de favorecer estas iniciativas. Igualmente, no perder los lazos existentes con los hermanos italianos, con el objetivo, en este caso, de interesar al gobierno supra nacional de la Unión Europea en el financiamiento del proyecto, ya que existen programas de asistencia a países de América Latina, y el hermanamiento existente puede ayudar a abrir puertas.-

### **Desarrollo de nuevas industrias**

Luego de la crisis industrial de la década del 90, agravada en nuestra ciudad por el traslado de gran parte del proceso productivo de la aceitera Vicentín a la localidad de San Lorenzo, comenzó un lento pero sostenido proceso de generación de nuevas industrias, con modernas tecnologías y nuevos productos, para el momento.-

## **1. Elaboración de biodiesel y bio etanol**

Como se ha hecho mención en el capítulo anterior, por encargo de la empresa Vicentín SAIC, Servipack SRL<sup>161</sup> construyó la primera planta de biodiesel habilitada en el país, y elabora el combustible que luego vende a Vicentín. Tan importante como esto, es el desarrollo de ingeniería propia que posee la empresa, con un equipo de profesionales altamente capacitados.- A la vez, es inminente la puesta en funcionamiento de una planta de bioetanol, por la misma compañía.-

Además de la mano de obra directa que genera esta actividad, demanda de insumos básicos como soja, maíz, sorgo y caña de azúcar; todas producciones posibles de cultivarse en la región. Y con más razón, si el proyecto de riego se concreta.-

Contar con la posibilidad de producir en Avellaneda energías renovables, es una ventaja competitiva que se debe apoyar desde la institución municipal.-

## **2. Elaboración de productos químicos**

Esta es otra rama que está creciendo, con la elaboración de lavandinas, detergentes, lavavajillas, limpiadores líquidos, etc. Actualmente, está instalando una planta de elaboración de hipoclorito<sup>162</sup>. El municipio ha facilitado el terreno, a precio promocional, con plazo de gracia y facilidades de financiación, para que la misma funcione allí.-

Es de vital importancia este tipo de industrias para la ciudad, ya que contribuyen a generar producciones innovadoras para el medio, sin vínculos directos con el sector agropecuario, ampliando así los mercados al diversificar la oferta de productos.-

Desde el municipio se deberá estar atento para acompañar este tipo de emprendimientos, gestionando la capacitación necesaria de la mano de obra, como así también promoviendo las empresas en exposiciones, material impreso, brindando soluciones de infraestructura local, etc.-

## **3. Productos y servicios para el agro**

Tanto la fabricación de maquinaria local, como la de productos y servicios de alta tecnología para la agricultura, se encuentran en una etapa de

---

<sup>161</sup> Hoy Autotecs SA

<sup>162</sup> Ver cap. 5

franco crecimiento, y no sólo ayudadas por el buen momento económico por el que atraviesa el sector, sino por los mercados que han ido conquistando y por la inversión en investigación y desarrollo que están realizando.-

- Dolbi S.A: esta empresa, a punto de cumplir 50 años, ha venido incorporando tecnología, mejorando productos e incorporando nuevos, lo que la obliga a expandir la planta en forma casi permanente. Es destacable la dinamización de mano de obra que genera más allá de su propia planta de personal, tercerizando una parte importante de los elementos componentes de sus máquinas a talleres de la ciudad, contribuyendo así al fortalecimiento de la industria metal mecánica.-
- SIID S.R.L (Soluciones Integrales de Ingeniería y Desarrollo): Esta joven empresa brinda soluciones de alta tecnología, con desarrollo de ingeniería propia, su principal capital. Su aporte al agro a través de los servicios y productos contribuye a mejorar los rendimientos y la eficiencia, a la vez de dotar de nuevas tecnologías a este sector que se vuelve cada vez más estratégico a la hora de pensar en los mercados externos. Como un brazo de esta compañía, ha nacido una Cooperativa de Trabajo<sup>163</sup> que fabrica partes componentes, lo cual no hace más que hablar por si sola de la importancia que reviste el apoyo municipal a este tipo de actividades.-

#### **4. Fabricación de micro celulosa cristalina**

El grupo Vicentín SAIC, en una investigación realizada junto a la Universidad Nacional de Litoral -Santa Fe-, ha desarrollado este insumo farmacéutico, cuya principal materia prima es el algodón, que es utilizado en la fabricación de medicamentos encapsulados.-

Actualmente, esto es importado en su totalidad, en el orden de las 600 Tn anuales, y la empresa proyecta producir 200 Tn, para lo cual ya está construyendo el edificio fabril, y su puesta en funcionamiento es inminente.-

Además de incursionar en la innovación de productos, la localidad podría verse beneficiada con el aumento del área sembrada algodonera, ante la mayor demanda que generará este emprendimiento.-

---

<sup>163</sup> Ver cap. 5

## **Apoyo a pymes en gestión y nuevas técnicas de management**

El **Centro de Servicios para Emprendedores**, que en su seno alberga a la incubadora de empresas y la Secretaría de la Producción Municipal, debe ser la herramienta principal desde donde brindar apoyo a las Pymes.-

El énfasis debe estar dado en gestionar **capacitación**, especialmente sobre herramientas de management, en todas las especialidades que sean requeridas, mediante talleres de trabajo, conferencias, cursos cortos, etc. Los fondos y recursos humanos se pueden obtener a través de los Ministerios y Universidades.-

Otro aspecto muy útil para estas empresas es la ayuda que se les puede brindar en la **elaboración de proyectos** para la obtención de créditos ante organismos que, generalmente, los otorgan con condiciones más favorables que los bancos comerciales.-

En el camino que se viene trabajando, se debe continuar para fortalecer el **asociativismo** en sus diversas formas jurídicas (Asociaciones Civiles, Cooperativas, sociedades, etc.) que ha demostrado dar los mejores resultados. Existen algunas recientemente formadas para la explotación agrícola y avícola que, con el acompañamiento de la Municipalidad, están dando sus primeros pasos y es esencial que se las continúe monitoreando hasta su despegue. Son experiencias nuevas que, de resultar exitosas, servirán de modelos para replicar.-

En el Parque Industrial, ha comenzado a desarrollarse, en forma incipiente, la **industria láctea**, con dos empresas locales que producen su propia materia prima (Leche), y luego la transforman en leche fluida, yogures, quesos, etc. Esto es interesante acompañar, ya que en los últimos años el sector lechero de la provincia se ha venido trasladando desde el centro oeste al norte, y es en nuestra ciudad donde ha crecido en forma significativa. Estas empresas fueron beneficiarias de terrenos en el parque a precios y plazos promocionales, y toda la infraestructura necesaria. El paso siguiente será, seguramente, proporcionarles posibilidades de capacitación y acompañamiento en el área de comercialización de los productos.-

Por último, el **Parque Industrial** de la ciudad debe continuar siendo el polo de crecimiento por excelencia. Ya se han adquirido 17 Ha más, a las que habrá que dotar de infraestructura suficiente.-

Este polo se encuentra localizado en un lugar estratégico por varias cuestiones: correcta ubicación dentro del Plan de Ordenamiento Urbano, su cercanía con el futuro emplazamiento de la avenida circunvalar Reconquista-Avellaneda y el acceso para el tránsito pesado, y la futura construcción de la estación transformadora de 132 KVA a 33 KVA.

En especial, no se debe desaprovechar la oportunidad que significa la realidad de que en las ciudades vecinas los parques existentes no cuentan ya con capacidad física para continuar instalando empresas.-

### **Nuevos instrumentos financieros**

A partir de la sanción de la ley de reforma de Entidades Financieras en el año 2010, se ha habilitado en nuestro país la posibilidad de crear **Cajas de Crédito Cooperativo**, cuyo objetivo principal es brindar una herramienta financiera de tipo social a los pequeños emprendedores y ahorristas, pensando en que los recursos que se generan en una región se redistribuyan, a través de estas instituciones, a nivel local, aprovechando el efecto multiplicador de la moneda que generan los diferentes medios de pago.-

Este instrumento funcionaba en nuestro país hasta el año 1976, cuando la reforma de la ley de Entidades Financieras favoreció fuertemente la concentración de los grandes bancos, desapareciendo así las pequeñas Cajas. Su reaparición permitiría que cientos de pequeños ahorristas y micro emprendedores puedan insertarse en el sistema financiero, expulsados por hoy por insuficiencia de capital y la excesiva burocracia de la banca actual.-

Con esta idea, desde la Asociación para el Desarrollo regional se viene impulsando y tratando de interesar a empresas y particulares acerca de las bondades que tendría el funcionamiento en esta región de una de estas cajas, ya que para su conformación y puesta en funcionamiento, es necesario reunir un cúmulo de requisitos, entre ellos una cierta cantidad de asociados y aportes mínimos de capital.-

Se trata, en definitiva, de conformar pequeños “bancos locales”, que funcionarían bajo el modelo italiano denominado “Banca de Crédito Cooperativo”, donde tienen una experiencia de más de 100 años trabajando

con estos instrumentos. Incluso, mediante un programa de la Unión Europea denominado FOSEL, en Santa Fe se está difundiendo el modelo, para tratar de abrir una Caja, al menos, en cada una de las cinco regiones en que se divide la provincia.-

Convencidos de los beneficios que reportaría para la región y, particularmente, para Avellaneda, contar con una de estas instituciones, se debe trabajar fuertemente para lograr su funcionamiento en la localidad.-

## **EJES TRANSVERSALES**

### **Infraestructura**

Es una gran deuda pendiente del gobierno provincial y nacional que tiene con el norte de la provincia de Santa Fe, la concreción de infraestructura pública. Esto genera importantes asimetrías con el sur de la provincia, además de verse desfavorecida en sus condiciones naturales, como la fertilidad de las tierras.-

La última obra de envergadura ejecutada por la Nación fue realizada en la década del '60, y es la actual Ruta Nacional N° 11, colapsada totalmente y registrando accidentes fatales a lo largo de toda la zona en forma habitual.- Resulta impostergable agudizar las gestiones conjuntas entre instituciones públicas y privadas de todo el **Departamento General Obligado** para ejecutar en el corto y mediano plazo las siguientes obras:

- **Avenida Circunvalación Avellaneda-Reconquista.-**
- **Finalizar la construcción de las rutas transversales que unan el este con el oeste del norte provincial.-**
- **Autovía Ruta Nacional N° 11.-**
- **Puente unión Avellaneda-Reconquista (Santa Fe) – Lavalle-Goya (Corrientes).-**
- **Reactivar el puerto de la vecina ciudad de Villa Ocampo.-**
- **Lograr el funcionamiento de una línea aérea regular en el aeropuerto Reconquista.-**

Estos son temas que están instalados en los distintos niveles de gobierno, y en muchos casos cuentan con los proyectos ejecutivos hechos.



Lamentablemente el avance es demasiado lento para las necesidades actuales, es por ello que se debe insistir en todos los ámbitos posibles para sensibilizar a las autoridades competentes.-

En lo que respecta a la **infraestructura local**, no debe olvidarse que el municipio ha elaborado en forma conjunta con la Dirección Nacional de Vialidad el proyecto técnico para la **construcción de calles colectoras** a lo largo de la zona urbana de la RN N° 11, y ha sido incluido en las obligaciones a cumplir por la empresa concesionaria de su mantenimiento, en el año 2012.-

**El Parque Industrial de Avellaneda**, como se viene reiterando en este trabajo, debe ser objeto permanente de mejoras en infraestructura, tal como se lo ha hecho históricamente.-

### **Educación**

La educación, en todos sus niveles, quizás sea la materia pendiente que más preocupa a las autoridades locales, teniendo en cuenta que esta no es un área de competencia municipal y, por lo tanto, no cuenta con recursos ni autoridad suficiente para intervenir en forma directa.-

Por lo expuesto, resta intensificar las gestiones para cubrir la carencia de establecimientos escolares, especialmente de nivel inicial, primario y secundario.-

Respecto de la especialidad técnica, la ciudad cuenta con dos establecimientos, a los que se considera fundamental apoyar especialmente, para la formación de técnicos electro mecánicos y en oficios con rápida salida laboral.-

Si bien en la ciudad de Reconquista hay varias carreras universitarias que se pueden cursar, se debería tratar de interesar a alguna universidad, ofreciendo inmuebles y otras facilidades, para que Avellaneda pueda contar con la posibilidad de obtener títulos intermedios, especialistas en nuevas tecnologías vinculadas al agro, por ejemplo, que no existen actualmente en la zona, como así también las relacionadas con la gestión de las empresas.-

Cabe aclarar que las sedes universitarias cercanas más importantes, tales como la Universidad Nacional del Nordeste (UNE) y la Universidad Nacional del Litoral (UNL), distan a 220 y 320 km., respectivamente.-

## **Responsabilidad Social Empresaria**

El desarrollo no podrá ser pleno si las empresas olvidan su entorno social. No podrán crecer en detrimento del medio que las rodea. Por ello es que aparece, cada vez con más fuerza, la presión social para que las empresas realicen intervenciones positivas en medio del que se sirven para desarrollar sus actividades, y restituyan a la comunidad la parte que toman de ella para producir.-

La responsabilidad ciudadana y social constituye una estrategia que otorga a las organizaciones ventajas competitivas importantes, por lo antes dicho, ganando prestigio, credibilidad y adhesión del público.-

La empresa tiene futuro si la sociedad es sólida, y su sustentabilidad está condicionada al desarrollo sostenido de la sociedad, por lo que las organizaciones, para consolidarse, deberán aportar al progreso de la sociedad.-

Es por todo esto que desde el municipio se considera necesario mantener en agenda permanente este aspecto, para que sea materia de atención y acciones conjuntas con las empresas, en pos de concreciones que beneficien al conjunto social.-

1. **Condiciones ambientales:** El cuidado del medio ambiente es uno de los principales ejes sobre los que las empresas deben ejercer acciones de responsabilidad social. Para las autoridades locales, el control sobre el cumplimiento de la normativa vigente al respecto tiene que constituir un principio de alta prioridad, en la búsqueda de lograr municipios saludables, donde la mejora en la calidad de vida de los habitantes debe ser el fin de toda acción. No habrá producción sustentable en el futuro, sino se garantiza la pureza y el cuidado de las condiciones ambientales.-

Los mecanismos se deben dar a través de diálogos y negociaciones entre el sector público y privado, de modo que garanticen la posición ganar – ganar, es decir, que todas las partes sientan haber colmado sus expectativas, dejando para la última instancia la solución mediante el castigo (sanciones, multas, clausuras, etc.), que no siempre surte el efecto buscado.-

Por fortuna, son cada vez más las empresas que asumen este rol, e inician acciones de responsabilidad social de distinto tipo.-

## **RELACIÓN ENTRE MUNICIPIO, EMPRESAS E INSTITUCIONES SOCIALES**

Para cerrar la propuesta de desarrollo, se cree oportuno y conveniente abordar el tema de la relación que debe mantener el municipio, a través de la Secretaría de la Producción especialmente, con las empresas e instituciones del medio, y los canales a utilizar para lograrla.-

Para ello, en primer término, internamente se debe retomar el programa de calidad total iniciado oportunamente para capacitar en forma permanente al personal, y revisar (simplificando) los trámites burocráticos, dotando de la tecnología comunicacional e informática que sea necesaria para ello.-

Darle mayor formalidad a los canales de participación ciudadana se vuelve impostergable, como las asambleas barriales para la elaboración del planeamiento estratégico y presupuestario, especialmente en lo que refiere a las inversiones en obra pública.-

La participación también da muy buenos resultados desde el punto de vista del control ciudadano y de la transparencia de la gestión.-

El municipio debe ser el protagonista principal a fin de contribuir a definir e identificar la vocación económica de sus ciudadanos, impulsar los programas de capacitación de recursos humanos según las necesidades existentes en los diferentes sistemas productivos (Especialmente orientado a las Pymes) y desarrollar el capital social para la cooperación de los diferentes actores sociales (Públicos y privados), de lo que depende en gran medida los procesos de desarrollo local.-

No se tiene que perder de vista la importancia del liderazgo, el ofrecimiento de servicios productivos a medida de las necesidades empresariales, el establecimiento de Códigos de Planificación Urbana adecuados y el impulso del marketing de ciudades como forma de lograr contextos favorables a la competitividad.-

Es el municipio quien tiene la responsabilidad irrenunciable de asumir el liderazgo del desarrollo local, asegurando la gobernabilidad, es decir, la interacción continua y fluida con los distintos sectores: público, privados, civiles y políticos.-

## CONCLUSIONES

Como conclusión de esta tesis, se puede decir que se han encontrado resultados para contribuir al desarrollo local de la ciudad de Avellaneda, relacionados con la provisión de Riego para la Zona Agropecuaria del vasto distrito rural que la misma posee, el Desarrollo de Nuevas Industrias con posibilidades de crecimiento sustentable, el apoyo a PYMES, especialmente en técnicas de gestión y management, y Nuevos Instrumentos Financieros que cubran a los sectores que no tienen acceso al crédito bancario, como pueden ser las Cajas de Crédito Cooperativo.-

En forma transversal a los anteriormente denominados “Ejes de Acción”, se proponen tres: Infraestructura Pública, Educación y Responsabilidad Social Empresaria. Todo ello como condición necesaria para alcanzar los objetivos trazados.-

En el relato de los capítulos VI (especialmente) y VII, se intenta demostrar que las propuestas y resultados encontrados son posibles de alcanzar, si existe una visión compartida entre los diferentes actores públicos y privados, como el logro obtenido mediante la sociedad entre la municipalidad con la Cooperativa de Servicios para la distribución de gas domiciliario por red.-

Del trabajo también surge claramente la necesidad de estar siempre atentos a la reforma administrativa del sector público municipal, que aliente el diálogo, la participación y la descentralización de las actividades, con herramientas de gestión y gerenciamiento actuales, y estilos de conducción con liderazgos definidos.-

La hipótesis planteada acerca del rol que debe cumplir el municipio en el desarrollo local queda, a la luz del marco teórico expuesto, claramente definido: tiene la responsabilidad irrenunciable de asumir el liderazgo del desarrollo local, asegurando la interacción continua y fluida con los sectores públicos, privados, civiles y políticos.-

Finalmente, el presente trabajo, se cree, ha realizado un aporte a la institución municipal desde el punto de vista del desarrollo de la localidad, sugiriendo ejes de acción que, si bien algunos se encuentran en proceso de implementación, no han sido ordenados y compilados formalmente con los fundamentos correspondientes.-

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnoletto, Eduardo, Aproximaciones a la Ciencia Política, Ed. Triunfar, Córdoba, 2000.-
- Arnoletto, Eduardo, Instituto Pcial de Capacitación Municipal, Programa de Formación para la Municipalidad de Córdoba, módulo Gestión de las Organizaciones Públicas.-
- Alburquerque, Francisco, Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en América Latina y El Caribe, Madrid, España, 1998.-
- Alburquerque, Francisco, Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, Revista de la CEPAL, abril 2004.-
- Bruera, Ignacio, Las PYMES en la economía argentina. Presente, perspectivas y condiciones necesarias para su crecimiento y rentabilidad. Desayuno de Trabajo INSECAP-UCES, 2011.-
- Celada R. Juan Ernesto, Alvarado Carlos, Rodríguez Fabricio, Rol del Gobierno Municipal en el Desarrollo Económico Local, Guatemala, 2009.-
- Carrillo Bascary, Miguel, Manual de Procedimiento y Recursos ante Municipios y Comunas, Ed. FAS, 2001.-
- Garda Ortiz, Ignacio, El Municipio y el Desarrollo Social, Revista Civilidad, año xx, n° 28, 2006.-
- Grupo Norte, Reconquista (S. FE), IERAL, la región del norte de Santa Fe y el polo Reconquista-Avellaneda.-
- Heredia, José Raúl, El Poder Tributario de los Municipios, Ed. Rubinza Culzoni, Imprenta Lux S.A, 2005.-
- Hernández, Antonio María (H), Derecho Municipal, Vol I, Ed Depalma, Imprenta Linorap SRL, 1984.-
- Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), PYMES: desarrollo regional y sus condicionantes macro. Revista Realidad Económica, agosto 2006.-
- Intendencia de Flores, Programa de Apoyo y Fomento de Micro y Pequeñas Empresas, Departamento de Flores, República Oriental del Uruguay, abril 2007.-

- López Rey, José A., La Cultura de las Organizaciones para el Desarrollo: Análisis Macro y Micro de un Conflicto Institucional, Revista Española del Tercer Sector, n° 6, mayo 2007.-
- Llisterri, Juan José, Competitividad y Desarrollo Económico Local, Documento de Discusión, marzo 2000.-
- Marchiaro, Enrique José, El Derecho Municipal como Derecho Posmoderno, 1° Ed, Imprenta Ediar, 2006.-
- Observatorio de Políticas Públicas, Incubadoras y Parques Tecnológicos, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, noviembre 2007.-
- Organización mundial de gobiernos locales, La descentralización y la democracia local en el mundo, Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, París, Francia, 2008.-
- Pineda Pablos, Nicolás, Gestión y Política Pública, Vol. V, núm. 2, 1996.-
- Rodríguez Minies, Hernán, Las Políticas de Desarrollo Local en el marco del fomento de la -Pequeñas y Medianas Empresas, Revista OIDLES, Vol. 1, n° 1, setiembre 2007.-
- Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Municipal, Tomo I, 2° Ed. actualizada, Ed Rubinzal Culzoni, Imprenta Lux SRL, 1997.-
- Thompson, Ivan, Que es una Pequeña Empresa, Artículo la pequeña empresa, febrero 2007.-
- Universidad Nacional del Litoral, Necesidades y demandas implícitas en dos áreas de proyección territorial de la UNL: Rafaela-Sunchales y Reconquista-Avellaneda, Febrero 2013.-
- Wikipedia, la enciclopedia libre, Pequeña y Mediana Empresa.-
- www.la pequeña empresa proomonegocios.net.-
- Zevallos V., Emilio, Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina, Revista de la CEPAL n° 79, abril 2003.-